



Coleção de Teses,  
Dissertações  
e Monografias

de Servidores do Senado Federal

2017

Monografia

A LÓGICA DECISÓRIA DAS  
SESSÕES CONJUNTAS DA  
54ª LEGISLATURA: A norma  
processual legislativa e a  
dinamicidade das decisões  
políticas

André Augusto Sak





**Coleção de Teses,  
Dissertações  
e Monografias**

de Servidores do Senado Federal

**2017**

**Monografia**

**A LÓGICA DECISÓRIA DAS SESSÕES CONJUNTAS DA 54<sup>a</sup>  
LEGISLATURA: A norma processual legislativa e  
a dinamicidade das decisões políticas**

**ANDRÉ AUGUSTO SAK**

**Brasília - 2017**

SENADO FEDERAL



SECRETARIA DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES

DIRETOR

*Fabrcio Ferrão Araújo*

COORDENADOR GERAL

*Luiz Carlos da Costa*

COORDENADOR INDUSTRIAL

*Hélio Lopes de Azevedo*

COORDENADOR DE GESTÃO DA PRODUÇÃO

*André Said de Lavor*

COORDENADOR DE EDIÇÕES TÉCNICAS

*Aloysio de Brito Vieira*

EQUIPE EDITORIAL

PROJETO GRÁFICO, EDITORAÇÃO, CAPA E COORDENAÇÃO

SEFPRO da Secretaria de Editoração e Publicações (SEGRAF)

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Secretaria de Editoração e Publicações (SEGRAF)

---

S158 Sak, André Augusto.

A lógica decisória das sessões conjuntas da 54ª legislatura: a norma processual legislativa e a dinamicidade das decisões políticas / André Augusto Sak. – Brasília : Senado Federal, 2017.

124 f. – (Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal)

Orientador: Prof. Me. Persio Henrique Barroso.

Monografia (Especialização) – Curso de pós-graduação lato sensu em Direito Legislativo, Instituto Legislativo Brasileiro, 2016.

ISBN: 978-85-7018-899-1 (obra completa)

ISBN: 978-85-7018-905-9

1. Processo legislativo, Brasil. 2. Direito parlamentar, Brasil. I. Barroso, Persio Henrique II. Título. III. Série.

---

CDDir 341.2537



**SENADO FEDERAL**

**MESA DIRETORA**

Biênio 2017/2018

**Eunício Oliveira (PMDB-CE)**

**PRESIDENTE**

**Cássio Cunha Lima (PSDB-PB)**

**1º VICE-PRESIDENTE**

**João Alberto Souza (PMDB-MA)**

**2º VICE-PRESIDENTE**

**José Pimentel (PT-CE)**

**1º SECRETÁRIO**

**Gladson Cameli (PP-AC)**

**2º SECRETÁRIO**

**Antonio Carlos Valadares (PSB-SE)**

**3º SECRETÁRIO**

**Zezé Perrella (PMDB-MG)**

**4º SECRETÁRIO**

**SUPLENTES DE SECRETÁRIO**

**1º – Eduardo Amorim (PSDB-SE)**

**2º – Sérgio Petecão (PSD-AC)**

**3º – Davi Alcolumbre (DEM-AP)**

**4º – Cidinho Santos (PR-MT)**

**Ilana Trombka**

**Diretora-Geral**

**Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho**

**Secretário-Geral da Mesa**



**ANDRÉ AUGUSTO SAK**

**A LÓGICA DECISÓRIA DAS SESSÕES CONJUNTAS DA 54<sup>a</sup>  
LEGISLATURA: A Norma Processual Legislativa e  
a Dinamicidade das Decisões Políticas**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Direito Legislativo do Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Orientador: Persio Henrique Barroso

Brasília – 2016



**ANDRÉ AUGUSTO SAK**

**A LÓGICA DECISÓRIA DAS SESSÕES CONJUNTAS DA 54<sup>a</sup>  
LEGISLATURA: A Norma Processual Legislativa e  
a Dinamicidade das Decisões Políticas**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Direito Legislativo do Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Orientador: Persio Henrique Barroso

Brasília, de        de 2016.

Banca Examinadora:

Professor

Professor

Brasília – 2016



À Ana, ao Murilo e à Carolina, pilares  
de minha existência.

Ao colega Luiz, brilhante amigo.

Ao Tiago, meu afilhado.



## **AGRADECIMENTOS**

Ao Senado Federal, pela oportunidade.

Aos companheiros da Secretaria Legislativa do  
Congresso Nacional, pela motivação.

Ao Bandeira, pelo exemplo.

Aos professores, pelo conhecimento.

Aos colegas da turma, pelo companheirismo.

Ao Persio, pelas orientações.

---



*“Os juristas, em regra, não tratam dos problemas que o direito estaria destinado a resolver...”*

Eros Grau

---



## RESUMO

A doutrina majoritária enquadra as normas processuais legislativas como tendo natureza eminentemente jurídica devendo, por isso, ser compreendidas exclusivamente a partir da perspectiva proposta pela Teoria Geral do Direito e dos conceitos de norma, ordenamento e decisão jurídicas. Se essas normas integram o ordenamento jurídico estatal, elas adquirem características como a rigidez e a vinculação, próprias do conceito de norma jurídica. As normas constitucionais e regimentais não comportariam, assim, flexibilidade em seu emprego. No entanto, a dinamicidade do contexto em que está inserida a aplicação dessas normas processuais parece querer indicar que uma compreensão satisfatória de sua natureza deva levar em conta alguns outros fenômenos conhecidos como fontes sociológicas do direito parlamentar: os usos, os costumes, os precedentes e os acordos. Para se verificar empiricamente a validade dessa hipótese, fez-se uma análise das quarenta e três sessões conjuntas deliberativas que foram realizadas durante os anos de 2011 a 2014 (54<sup>a</sup> Legislatura). Foi possível identificar em que medida essas fontes sociológicas influenciaram ou não a lógica decisória parlamentar e de como elas podem, inclusive, desafiar a própria noção da norma processual legislativa como norma puramente jurídica.

**Palavras-chave:** Processo Legislativo; Norma Legislativa; Teoria Geral do Direito; Fontes Sociológicas do Direito Parlamentar; Processo Decisório; Sessões Conjuntas.

---



## ABSTRACT

The vast majority of specialized Authors establishes that the rules of procedure of a Parliament are norms of an eminently juridical nature and therefore must be understood from a perspective given by the General Theory of Law and State and its concepts of norm, legal order and legal decision making. If these norms are part of the State legal system than their use is mandatory, just as it is the case with any other legal norm. Constitutional and procedure rules would not, therefore, be bound to flexibility in their enforcement in the Parliamentary arena. However, the ever changing dynamic of the context in which the usage of these rules are inserted seems to indicate that a successful understanding of its nature should take into account some other elements known as the sociological sources of parliamentary rules, such as uses, customs, precedents and political arrangements. In order to empirically verify the validity of this hypothesis, it was carried out an analysis of the forty-three joint sessions that were held during the years 2011 to 2014 (54th Legislature) in the Brazilian National Congress. It was possible to identify to what extent these sociological sources influenced the parliamentary decision rationale and how they could even challenge the very notion of the rules of procedure as having a solely legal nature.

**Keywords:** Legislative Procedures; General Theory of Law and State; Sociological Sources of Parliamentary Work; Decision-making Process; Joint Sessions.

---



## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Efeito das reedições de medidas provisórias sobre as sessões de vetos (PEREIRA 2016, 80) .....	92
<b>Gráfico 2</b> - Total da soma de horas de sessões deliberativas do Congresso Nacional realizadas entre a 52 <sup>a</sup> e 54 <sup>a</sup> Legislaturas, que foram bipartidas. Os nomes abaixo de cada bipartição são dos parlamentares que mais presidiram as sessões naquele período.....	95
<b>Gráfico 3</b> - Total de matérias aprovadas em comparação com a duração das Sessões do Congresso Nacional das 52 <sup>a</sup> , 53 <sup>a</sup> e 54 <sup>a</sup> Legislaturas .....	96
<b>Tabela 1</b> - Relação de eventos em que foram aplicadas as fontes sociológicas do processo legislativo nas sessões conjuntas da 54 <sup>a</sup> Legislatura .....	97
<b>Gráfico 4</b> - Comparação entre total de horas de sessões deliberativas do Congresso Nacional e quantitativo de eventos de utilização das fontes sociológicas do processo legislativo .....	105



## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Princípios nucleares do Processo Legislativo agrupados em função de sua relação com o conceito <i>lato sensu</i> de Economia.....	80
<b>Figura 2</b> - Princípios nucleares do Processo Legislativo agrupados em função de sua relação com o Direito .....	80

---



## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

CCJ – ..... Comissão de Constituição e Justiça

CF – ..... Constituição Federal

CMO – ..... Comissão Mista de Orçamento

CPMI – ..... Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

DL – ..... Decreto Legislativo

RCCN – ..... Regimento Comum do Congresso Nacional

RICD – ..... Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – ..... Regimento Interno do Senado Federal

---



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	27
<b>2</b>	<b>A CRIAÇÃO DAS REGRAS JURÍDICAS</b> .....	31
2.1	Norma Jurídica .....	31
2.1.1	Conceituação.....	31
2.1.2	Classificação.....	36
2.2	Ordenamento Jurídico.....	40
2.2.1	Unidade.....	41
2.2.2	Coerência.....	44
2.2.3	Compleitude.....	45
2.3	Decisão Jurídica.....	50
2.3.1	Elementos de Interpretação Jurídica.....	52
<b>3.</b>	<b>A NORMA PROCESSUAL LEGISLATIVA E SUA NATUREZA</b> .....	57
3.1	Dimensão Jurídica .....	60
3.2	Dimensão Política.....	68
3.3	Princípios do Processo Legislativo.....	77
<b>4.</b>	<b>A APLICAÇÃO DAS NORMAS PROCESSUAIS LEGISLATIVAS NAS SESSÕES DO CONGRESSO NACIONAL</b> .....	83
4.1	As Normas Processuais Aplicáveis.....	83
4.2	Dinâmica das Sessões do Conjuntas.....	86
4.2.1	O Palco .....	86

---

4.2.2 Personagens.....	86
4.2.2.1 Mesa.....	86
4.2.2.2 Parlamentares.....	88
4.2.2.3 Lideranças.....	89
4.2.3 O Enredo.....	91
4.3 A Lógica Decisória nas Sessões Conjuntas da 54 <sup>a</sup> Legislatura	94
4.3.1 O Panorama da 54 <sup>a</sup> Legislatura.....	94
4.3.2 A Aplicação das Fontes Sociológicas do Processo Legislativo..	96
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>107</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>111</b>
<b>7 ANEXO.....</b>	<b>123</b>

---

## 1 INTRODUÇÃO

O Congresso Nacional é composto por uma grande quantidade de arenas: os Plenários do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e as dezenas de comissões de cada uma das Casas ou mistas. As sessões do Congresso Nacional são a maior arena do Parlamento brasileiro. Nenhuma outra comissão, plenário, ou mesmo assembleia legislativa ou câmara de vereadores possui tantos membros. São 594 participantes, com um ou mais objetivos, um juiz (o Presidente) e um complexo arcabouço de regras do jogo.

Não há dúvidas de que muito é decidido fora dessa arena (assim como ocorre quando os julgadores em um tribunal trazem seus votos prontos para um importante julgamento), mas, uma vez iniciado o embate plenarial, o que importa é o que acontece naquele momento. Não importasse, não haveria sessões do Congresso Nacional com mais de 20 horas de duração. O processo decisório, apesar de contar com a pressão do contexto e do momento político, toma forma ali, naquele momento.

Este trabalho procura responder às seguintes indagações: qual é a lógica decisória das sessões conjuntas do Congresso Nacional? Essa lógica é condicionada exclusivamente pela aplicação das normas processuais legislativas presentes na Constituição e nos regimentos ou há outras fontes que também influenciam essa dinâmica?

Para responder a essas perguntas deve-se, antes de tudo, compreender a natureza das normas regimentais. Como parte considerável dos autores que trata do assunto considera que a natureza dessas normas é jurídica, parte-se de uma análise de conceitos já muito bem estabelecidos pela Teoria Geral do Direito, quais sejam, norma, ordenamento e decisão jurídica. Ao longo da análise desses conceitos, procurou-se fazer uma correlação com as normas regimentais e sua aplicação nas atividades Parlamentares.

No capítulo seguinte, discutiram-se, com mais profundidade, as considerações que a doutrina faz a respeito da natureza da norma jurídica. Sob a influência dos dogmas trazidos pela Teoria Geral do Direito, faz uma análise da questão sob uma dimensão jurídica. Discutiu-se aí a relação da norma processual legislativa com outras normas

processuais, a teoria que a insere no chamado Bloco de Constitucionalidade e a argumentação de que, por integrarem o ordenamento estatal, são necessariamente rígidas e vinculantes.

Procurou-se, no item seguinte, aproximar a norma legislativa do contexto em que ela atua, ou seja, da dinamicidade do Parlamento. Aborda-se, nesse ponto, a chamada dimensão política da norma processual legislativa porque, ao se empreender um estudo sob esse manto, conceitualmente mais poroso e menos intransigente, será possível compreender se, na arena parlamentar, as normas legislativas conservam as características de normas jurídicas ou, ainda, se adquirem outras capazes de transmutar sua natureza. Analisaram-se aqui os argumentos que indicam uma certa abertura e flexibilidade das normas do direito legislativo, incluindo-se a sua inserção no chamado Sistema Constitucional. Falou-se também das fontes sociológicas do direito parlamentar, que são, principalmente, os usos, os costumes e os acordos. Referiu-se, nesse momento, ao entendimento do autor espanhol Martinez Elipe, para o qual as fontes sociológicas são tão jurídicas quanto as fontes normativas do processo legislativo. Cabe, aqui, esclarecer a hipótese do trabalho: a dinamicidade da atividade parlamentar não descaracteriza a norma processual legislativa como norma jurídica, mas pode, por vezes, mitigar duas importantes características das normas pertencentes ao ordenamento estatal: a sua rigidez e a sua vinculação.

Essa hipótese foi testada no capítulo seguinte, que busca analisar propriamente a aplicação da norma processual legislativa nas sessões do Congresso Nacional. Fez-se, em um primeiro momento, um inventário das normas pertencentes ao subsistema para depois relatar-se a dinâmica das sessões conjuntas: da prevalência da apreciação de medidas provisórias até 1992, para, depois, passar para uma sessão de chancela de matérias orçamentárias e, finalmente, após a promulgação da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2013, de sessões mais longas e polêmicas para a apreciação de vetos presidenciais.

No terceiro item deste último capítulo, fez-se uma análise das 43 sessões conjuntas deliberativas que foram realizadas durante a 54ª Legislatura (2011 a 2014). Os dados foram colhidos a partir dos Diários do Congresso Nacional, que continham aproximadamente 107 horas de notas taquigráficas. O enfoque especial foi na localização e na

descrição da utilização das fontes sociológicas do direito processual legislativo.

Este trabalho foi construído, portanto, inicialmente, a partir de uma análise dogmática da norma jurídica e de sua relação com a norma processual legislativa para, depois, empreender, conforme lição de Tercio Sampaio Ferraz Jr., uma análise zetética, de contornos mais abertos e, assim, mais afeita à sociologia política, para a compreensão de como, de fato, ocorre o processo decisório no âmbito das sessões do Congresso Nacional. Portanto, espera-se que, ao final, tenha sido possível contribuir, especialmente, com a discussão a respeito da natureza das normas legislativas e de sua essencialidade na lógica decisória das atividades parlamentares.



## 2 A CRIAÇÃO DAS REGRAS JURÍDICAS

A natureza das normas do processo legislativo, segundo a quase unanimidade da doutrina especializada, é eminentemente jurídica e, por isso, deve ser compreendida e analisada conforme critérios estabelecidos pela teoria geral do direito<sup>1</sup>. É, portanto, sob o viés das concepções dogmáticas da norma, do ordenamento e da decisão jurídicas que a ciência do direito busca explicar as normas que são responsáveis pela produção de outras normas. Por isso, o objetivo do presente capítulo é fazer uma breve revisão teórica desses conceitos da dogmática jurídica para, nos seguintes, cuidar de uma análise mais detida da norma processual legislativa e de como ela se comporta quando instada a regular, no âmbito da arena parlamentar, a série de eventos que culminam com a produção normativa. Com o objetivo de testar a pertinência dos conceitos e classificações da Teoria Geral do Direito às normas e aos eventos relacionados ao processo legislativo, serão trazidos exemplos da seara legislativa.

### 2.1 Norma Jurídica

#### 2.1.1 Conceituação

Quando se diz que o objeto da ciência jurídica é o direito, quer-se dizer, na realidade, que esse objeto é a norma jurídica (KELSEN, 1996, p. 79). Em outras palavras: “a experiência jurídica é uma experiência normativa” (BOBBIO, 2005, p. 23). Portanto, se o objeto de uma norma, da moral e do direito é a conduta humana (H. KELSEN, 1986, p. 38), significa dizer que somente a conduta humana descrita em uma norma jurídica será objeto da ciência jurídica. Sendo assim:

Pelo que respeita à questão de saber se as relações inter-humanas são objeto da ciência jurídica, importa dizer que elas

---

1 Essa é, em especial, a compreensão reforçada pelos autores que advogam pela possibilidade de um controle prévio de constitucionalidade. Isso porque, logicamente, se as normas do processo legislativo não forem jurídicas, tão pouco sua observância poderá ser alvo de controle pelo Poder Judiciário.

também só são objeto de um conhecimento jurídico enquanto relações jurídicas, isto é, como relações que são constituídas através de normas jurídicas (KELSEN, 1996, p. 79).

Importa, assim, para aquele que se dedica à uma pesquisa exclusivamente jurídica, compreender o que diferencia uma norma jurídica das demais, isto é, quais elementos as caracterizam e as tornam singulares.

Enquanto para Kelsen (1986, p. 68-70)<sup>2</sup>, em um primeiro momento, e também para Bobbio (2005, p. 152-154), a sanção, ou resposta à uma violação, constitui elemento diferenciador da norma, para Maria Helena Diniz, ela possui, antes de tudo, um caráter imperativo-autorizante, pois prescreve condutas e autoriza, no caso de descumprimento, a reparação do dano (2013, 406). Outros, ainda, argumentam que o elemento singularizador de uma norma jurídica das demais seria a adesão espontânea a elas por parte dos envolvidos em determinada sociedade (BITTAR e ALMEIDA, 2011, p. 567).

Assim, ante a multiplicidade de percepções da doutrina jurídica, fez-se a escolha – por entendê-la mais didática – pelo enfoque da dogmática analítica segundo a lição de Tercio Ferraz Jr (2011, p. 90-96).

Do ponto de vista da dogmática analítica, que é aquela que compreende o direito a partir da Teoria da Norma, a norma jurídica é um imperativo despsicologizado,

[...] um diretivo vinculante, coercivo, no sentido de institucionalizado, bilateral, que estatui uma hipótese normativa (*facti species*) à qual imputa uma consequência jurídica (que pode ou não ser sanção), e que funciona como um critério para a tomada de decisão (decidibilidade). (FERRAZ JR., 2011, p. 95).

Por imperativo despsicologizado, compreende-se a opinião majoritária que seja um comando (condutas permitidas ou proibidas) a partir do qual não é possível ou não é imprescindível identificar o

---

2 Em sua Teoria Geral das Normas (1986), Kelsen apresentou duas posições conflitantes. Uma no capítulo 15, segundo a qual uma norma seria composta de duas outras, uma primária (a sanção) e outra secundária (a conduta). Já no capítulo 35 ele afirma exatamente o oposto. Segundo o tradutor da obra, José Florentino Duarte, trata-se de radical mudança de posicionamento do jurista (H. KELSEN 1986, IX).

emissor e sua vontade (DINIZ, 2007, p. 157). No entanto, apesar de descaracterizado, o papel de preponderância do emissor sobre o receptor está implícito, de forma que haja uma vinculação entre a reação deste e o comando emitido por aquele.

Além de vinculante, a norma é composta por uma hipótese normativa e uma consequência jurídica. A título exemplificativo, a norma inscrita no § 2º do art. 29 do Regimento Comum do Congresso Nacional estabelece que, no curso de uma sessão conjunta, verificada a presença de congressistas em quantitativo inferior a um sexto de cada Casa, deverá o Presidente, de ofício ou por provocação de qualquer parlamentar, encerrar os trabalhos. Nesse caso, a hipótese normativa é a presença de parlamentares em número inferior ao mínimo necessário e o seu efeito, ou consequência jurídica, é o encerramento, pelo Presidente, dos trabalhos, independentemente da fase da sessão.

A hipótese normativa (*facti species*) pode, segundo a dogmática jurídica, dar-se por meio de atos ou fatos. Enquanto um fato jurídico (*strictu sensu*) é um acontecimento para o qual não concorreu a vontade humana, um ato jurídico tem como característica diferenciadora a interferência volitiva no curso natural das coisas (CARNELUTTI, 1999, p. 344). O art. 25 do Regimento Comum, por exemplo, prevê que a “sessão poderá ser levantada, a qualquer momento, por motivo de falecimento de Congressista ou de Chefe de um dos Poderes da República.” Ora, a morte de alguma dessas personalidades é um fato jurídico que, independentemente de sua causa, terá como possível consequência jurídica o encerramento de uma sessão do Congresso Nacional. Por sua vez, o exemplo trazido no parágrafo anterior é uma ação humana (ausência de parlamentares em Plenário) que terá, igualmente, uma consequência jurídica (o encerramento dos trabalhos).

No que se refere ao efeito ou consequência jurídica da norma, já foi mencionada a conhecida compreensão de Kelsen em sua Teoria Pura do Direito, para quem a sanção constitui elemento essencial à configuração de uma norma (1986, p. 181). No entanto, há ao menos três problemas que advêm dessa concepção de Kelsen. O primeiro é o fato de que nem todas as normas possuem uma sanção. Carnelutti destaca a existência da categoria norma instrumental, preceito “que não é sancionado, quer dizer, a sua inobservância não reclama uma sanção: mas a sua juridicidade deriva da sua conexão com o preceito

sancionado, cuja formação ou atuação rege” (1999, p. 125). Para essa situação, a justificativa dada por Kelsen é a de que há outras normas que sancionariam eventual descumprimento da norma (1996, p. 57).

Outra questão a ser enfrentada é justamente a excessiva importância dada à sanção como elemento que confere à norma seu caráter vinculante. Na realidade, a maioria das normas não tem na sanção a sua essência. Grande parte delas revela a existência de uma relação de hierarquia como elemento de vinculação entre o emissor e o receptor do comando. Trata-se das normas de competência, que têm como foco a definição da função ou papel de determinado agente (FERRAZ JR., 2011, p. 93).

O terceiro problema, segundo Ferraz Jr. (2011, p. 94), é concepção restritiva de sanção como punição. Tal entendimento reflete uma compreensão de direito do século XIX, para a qual o Estado, ao normatizar, objetivava apenas limitar o comportamento humano. Todavia, com as novas funções assumidas pelo Estado, essa concepção restou desatualizada. O Estado é, cada vez mais, um agente que interfere na economia, regulando e impulsionando-a, como no caso de concessão de incentivos fiscais a determinado segmento comercial quando adere à licença estendida para mães após o nascimento de seus filhos. A sanção, então, é chamada de *premier*.

A coercibilidade das normas não é fruto da existência de uma sanção, mas sim da sua origem a partir de uma “autoridade institucionalizada” (FERRAZ JR., 2011, p. 94). Em outras palavras, não é eventual previsão de punição que empresta à norma a capacidade de coagir o receptor a agir conforme previsão de determinado comportamento, mas, antes, a relação de hierarquia, para aquele momento, existente entre emissor e receptor da proposição.

A sanção parece ser, portanto, quando presente e expressa, elemento importante na estrutura da norma, mas não pode ser vista como essencial ou imprescindível.

Outros dois elementos que caracterizaram dogmaticamente a norma são a *generalidade* e/ou a *abstração*.

Os conceitos de generalidade e abstração, no que se refere às normas jurídicas, são imprecisos, ora havendo distinção entre eles, ora sendo tratados como sinônimos (BOBBIO, 2005, p. 180). Para Ferraz Jr. (2011, p. 95), uma diferenciação presente em alguns trabalhos é

a de que generalização se refere à concepção de que as normas se aplicam a todos (tendo o destinatário como enfoque) e que a abstração diz respeito a como as normas devem conter condutas genéricas (tendo o conteúdo como enfoque), “regulando os casos dentro do seu denominador comum, ou seja, como ocorrem via de regra” (NADER, 2013, p. 87). O primeiro caso pode ser exemplificado pela norma inscrita no art. 5º, II, da Constituição Federal, segundo a qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Já a abstração seria uma característica do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal, que prevê as competências de seu Presidente.

Todavia, um ordenamento jurídico, para que subsista, deve possuir, ao lado das normas gerais e abstratas, normas individuais e concretas que possibilitem a sua aplicação ao caso concreto (BOBBIO, 2005, p. 183). Portanto, a despeito de a generalidade e a abstração serem elementos importantes das normas em geral, não mais se pode negar o caráter *normativo* a normas de caráter estritamente individual, como é o caso das decisões judiciais.

Por fim, segundo a dogmática jurídica, as normas possuem outra importante característica: a *bilateralidade*. Isso quer dizer que, a partir delas, são criadas relações jurídicas entre duas ou mais partes (FERRAZ JR., 2011, p. 95).

No entanto, nem todas as normas parecem constituir essas relações, ao menos não explicitamente. Prevê o art. 2º do Regimento Comum que a convocação de sessões do Congresso Nacional que não forem legalmente previstas será feita pelo Presidente do Senado Federal ou seu substituto, com prévia anuência do Presidente da Câmara dos Deputados. Trata-se de norma que apenas define papéis e não necessariamente relações. Só se poderá compreender que aqui também há bilateralidade se ela for entendida como alteridade (FERRAZ JR., 2011, p. 95), no sentido de que se “regula um fazer compartilhado, isto é, donde o ato de alguém, enquanto está impedido ou permitido por outro, resulta ser um ato conjunto de ambos. É, portanto, a correlação entre o fazer de um e o impedir de outro” (DINIZ, 2005, p. 215). Assim, no exemplo em questão, a bilateralidade poderia estar configurada no fato de que a permissão para que o Presidente do Senado Federal convoque sessão do Congresso Nacional reste no impedimento de qualquer outra pessoa, além do seu substituto, o faça.

## 2.1.2 Classificação

Na doutrina jurídica há diversas propostas de classificação da norma. Segundo interessante abordagem de Ferraz Jr. (2011, p. 96 a 104), elas podem ser organizadas consoante a lógica da semiótica, conforme critérios *sintáticos* (a relação da norma com outras normas), *semânticos* (a relação entre a norma e o seu objeto) e *pragmáticos* (a relação entre a norma e a sua função).

Sintaticamente a norma pode ser classificada segundo sua relevância, subordinação e estrutura. Quando se fala em relevância, considera-se a norma primária, quando a ação nela descrita é seu objeto, ou secundária, quando o seu objeto está inscrito em outra norma (FERRAZ JR., 2011, p. 97). Um exemplo de norma secundária é a regra descrita no art. 151 do Regimento Comum, que prevê a aplicação subsidiária dos Regimentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados no caso de omissão do primeiro. Objetivo semelhante é atingido quando a norma é classificada, segundo sua natureza, em substantiva ou adjetiva. É substantiva aquela que cria um direito, e adjetiva aquela que viabiliza o exercício desse direito (MONTORO, 2016, p. 395). De forma semelhante, Carnelutti as classifica em materiais e instrumentais (1999, p. 127).

A classificação segundo a subordinação é útil para distinguir as normas-origem das normas-derivadas. As primeiras seriam as que dão origem a uma série e as segundas as que advêm da primeira (FERRAZ JR., 2011, p. 98). Essa classificação possibilita a análise hierárquica das normas pertencentes a determinado ordenamento jurídico. Assim, a norma inscrita no artigo 57, § 3º, II, da Constituição Federal de 1988, que prevê como um dos objetivos para as sessões conjuntas a elaboração de um regimento comum, seria uma norma-origem e o regimento seria a norma-derivada<sup>3</sup>.

Quanto à estrutura, as normas podem ser autônomas ou dependentes. Quando esgotam o que objetivavam disciplinar são chamadas autônomas. As dependentes, por sua vez, são as que estão sujeitas à complementação por outra norma para que adquiram sentido

---

3 Será discutida, no próximo capítulo, a teoria da materialidade constitucional. Segundo ela, há normas que são constitucionais em razão da importância da matéria que veiculam, mesmo que não estejam formalmente inscritas no texto constitucional.

completo (FERRAZ JR., 2011, p. 98). André Montoro (2016, p. 396) traz classificação semelhante, tendo, como ponto de partida, a aplicação da norma, que poderá ser autoaplicável ou dependente de complementação. É exemplo de norma dependente o art. 4º do Regimento Comum, segundo o qual “São reconhecidas as lideranças das representações partidárias em cada Casa, constituídas na forma dos respectivos regimentos.” A aplicação dessa norma dependerá das regras estabelecidas em outros regramentos.

Sob o aspecto da semântico, Ferraz Jr. (2011, p. 99-101) leciona que as normas podem ser classificadas com relação aos destinatários, à matéria, ao espaço e ao tempo. Quanto aos destinatários, as normas podem ser gerais ou individuais, conforme atenham-se ou não ao caráter de generalidade da norma. As normas que definem as competências do Presidente do Congresso Nacional são tidas por gerais, porquanto referem-se ao exercício de uma função, independentemente de quem ocupe o cargo. Todavia, tem um caráter individual a norma inscrita no art. 1º, § 3º, da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2012, segundo a qual o acréscimo temporário de vagas em comissões mistas previsto na resolução seria, na parte que cabia à Câmara dos Deputados, destinado aos parlamentares filiados ao Partido Social Democrático – PSD. Nesse caso, a norma tinha como destino um grupo limitado de parlamentares que, naquele momento, estavam filiados àquela agremiação partidária e eram, portanto, individualizáveis (NADER, 2013, p. 90)

A classificação quanto à matéria está relacionada à hipótese normativa prevista na norma. Ela pode ser geral-abstrata, especial ou excepcional. Uma norma geral-abstrata é aquela que dispõe genericamente sobre um determinado assunto enquanto a excepcional ressalva a sua aplicação (FERRAZ JR., 2011, p. 99). O art. 43, § 2º, versa sobre um exemplo de norma geral-abstrata e outro de norma excepcional, ao estabelecer que, via de regra, as deliberações em uma sessão do Congresso Nacional iniciarão pela Câmara dos Deputados, salvo no caso de projeto de lei vetado que tenha tido origem no Senado Federal, cuja apreciação começará por essa Casa. Há, nesse caso, uma clara contraposição entre as normas. Por sua vez, a norma especial é aquela que apenas dispõe de maneira diferente sobre determinada norma, não se contrapondo a eventual norma geral (FERRAZ JR., 2011, p. 99). É esse o caso da regra prevista no art. 137 da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006,

que especifica o procedimento do pedido de verificação de *quórum*<sup>4</sup> quando estiver em apreciação matéria orçamentária. Enquanto a regra geral inscrita no Regimento Comum é a de que a verificação só pode ser solicitada por Líder, cinco Senadores ou vinte Deputados, a regra específica estabelece que, quando se estiver votando um crédito especial, por exemplo, a verificação poderá ser requerida por qualquer Parlamentar desde que apoiado por cinco senadores ou 26 deputados ou por líderes que representem esse número. Não há, neste último caso, contraposição, mas mera especificação de conteúdo e aplicabilidade.

A norma pode ainda ser classificada segundo o espaço de sua incidência ou, conforme ensina Paulo Nader (2013, p. 90), possuir um âmbito espacial de validade que poderá ser geral ou local. Em estados federados como o Brasil, as normas de aplicação nacional serão sempre federais enquanto as de aplicação local ou específica poderão ser federais, estaduais ou municipais. Um exemplo de lei federal que não possui propriamente aplicação nacional é a de nº 8.112, de 1990, que trata exclusivamente dos servidores públicos da União.

Quanto ao tempo, a norma pode ser permanente ou temporária, conforme a intensão da autoridade emissora tenha sido a perenidade da norma ou sua aplicação provisória (VENOSA, 2007, p. 97). A regra é que as normas sejam permanentes devendo eventual temporalidade ser expressamente prevista. Exemplo de norma temporária é a já mencionada Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2012, que previa o acréscimo temporário de vagas (de 28 de julho de 2012 a 31 de dezembro de 2015) em comissões mistas.

Ainda conforme a lição de Ferraz Jr. (2011, p. 101-104), sob um viés pragmático, as normas podem ser classificadas a partir de sua força de incidência, pela sua finalidade ou pelo seu funtor. Quanto à força de incidência, a norma poderá possuir imperatividade absoluta ou relativa (DINIZ, 2013, p. 409-410). No primeiro caso, não há qualquer possibilidade de manifestação do arbítrio na escolha da conduta. É o caso da norma prevista no art. 21 do Regimento Comum que estabelece, para a criação de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, a

---

4 Via de regra, as votações são simbólicas, pedindo-se aos Parlamentares que aprovam determinada matéria que permaneçam como se encontram. Havendo dúvidas sobre o resultado dessa modalidade de votação, pode-se requerer a verificação do quórum, conforme dispõe o art. 45, § 1º, do Regimento Comum.

necessidade de um requerimento que contenha a assinatura de, no mínimo 27 senadores e 151 deputados. Sem esse quantitativo, a comissão não será criada. Por sua vez, a norma de imperatividade relativa é aquela que autoriza um espaço de manobra aos interessados quando trata de determinado comportamento. A título exemplificativo, a nova sistemática de apreciação de vetos presidenciais a partir da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2015 permite que os vetos, a critério dos Parlamentares, sejam apreciados por meio de cédula eletrônica ou via painel, nesse caso mediante a apresentação de destaques. Independentemente da escolha, deve-se respeitar o quórum qualificado (maioria absoluta) estabelecido para a rejeição do veto (art. 66, § 4º, da Constituição Federal). As normas de imperatividade absoluta são geralmente identificadas como de ordem pública e as de imperatividade relativa como de ordem privada (FERRAZ JR., 2011, p. 102).

Quanto ao critério da finalidade as normas podem vincular diretamente um determinado comportamento ou conter um objetivo programático. A quase totalidade das normas integrantes do processo legislativo pertencem ao primeiro grupo, mas há algumas normas de caráter programático como a inscrita no art. 412, I, que traz como princípios gerais do processo legislativo “a participação plena e igualitária dos Senadores em todas as atividades legislativas...” Ora, trata-se de um objetivo a ser perseguido, mas que está constantemente ameaçado pela própria natureza da atividade política, que naturalmente induz os parlamentares a uma busca por espaços cada vez maiores.

Ainda quanto ao critério acima, é possível classificar as normas com relação à finalidade que cumprem em um ordenamento jurídico: de comportamento ou de estrutura (BOBBIO, 1999, p. 33). As primeiras são o substrato que contém os comportamentos a serem demandados e as segundas a maneira como essas normas se relacionam. Conforme se tratará mais detalhadamente à frente, pode-se dizer, por exemplo, que a hierarquia é uma norma de estrutura a ser utilizada como critério para a resolução de conflitos entre normas (antinomias).

Finalmente, a norma pode ser analisada segundo o seu funtor, que é um operador linguístico mobilizador de asserções (FERRAZ JR., 2011). Assim, na norma segundo a qual é vedado recorrer das decisões da Presidência relativas a questões de ordem (art. 132 do Regimento Comum) o funtor é a vedação/proibição. Segundo esse critério as normas podem ser preceptivas, proibitivas e permissivas. As primeiras

caracterizam-se pelo futor é obrigatório, as segundas pelo futor é proibido e as terceiras, é permitido.

## 2.2 Ordenamento Jurídico

As normas jurídicas não podem existir isoladamente, mas pertencem a um contexto em conjunto com outras normas (BOBBIO, 1999, p. 19). Para Eros Grau, “o significado normativo de cada texto somente é detectável no momento em que se o toma como inserido no contexto do sistema” (2016, p. 86-87). A esse sistema de normas jurídicas dá-se o nome de ordenamento jurídico.

Para Maria Helena Diniz, enxergar o direito como um sistema de normas é uma escolha teórica feita pela dogmática que torna possível “ordenar, logicamente, a realidade, que por sua vez, não é sistemática” (2007, p. 25). É também o que revela a advertência de Ferraz Jr. a respeito da dinamicidade do sistema jurídico:

[...] como sistemas dinâmicos, os ordenamentos têm alta mobilidade; neles, tudo está em movimento, de onde decorre a dificuldade de operar com eles (tarefa dogmática). Comparam-se, enquanto sistema, a um jogo de futebol no qual não só os jogadores, a bola e os árbitros se movimentam, mas também as linhas do campo e as traves mudassem de posição. Cabe ao jurista, com base na ciência dogmática, operar a possibilidade do jogo. Para isso, necessita de conceitos operacionais dinâmicos, sem os quais os conflitos sociais seriam indecidíveis. Embora dinâmicos, esses conceitos têm de possibilitar alguma forma de estabilidade (estabilidade na mudança). (2011, p. 165).

Em um ordenamento jurídico estão presentes, além das normas, elementos não-normativos que compõem a estrutura de um ordenamento jurídico e que nada mais são que regras sobre como será a relação entre as normas. Nesse sentido, as normas são o *repertório* e os elementos não-normativos a *estrutura* de um ordenamento jurídico (FERRAZ JR., 2011, p. 145).

Segundo Norberto Bobbio, a propósito de uma compreensão do que seja ordenamento jurídico, deve-se levar em conta três características importantes: a sua *unidade*, a sua *coerência* e, por fim, a sua *completude* (2005, p. 34-35).

## 2.2.1 Unidade

Em levantamento feito em 2013, pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, constatou-se que, em 25 anos de vigência da Constituição Federal de 1988, haviam sido editados 4.785.194 normativos legais que potencialmente poderiam regular algum aspecto da vida do cidadão brasileiro (2013, p. 1). É evidente, portanto, que a criatividade normativa (são mais de 500 normas diárias) não poderia ser tarefa de uma única instituição, conforme já há muito ressalta Bobbio: “A complexidade de um ordenamento jurídico deriva do fato de que a necessidade de regras de conduta numa sociedade é tão grande que não existe nenhum poder (ou órgão) em condições de satisfazê-la sozinho” (1999, p. 38). Assim, não só são muitas as normas, mas também os responsáveis pela sua edição.

Justamente porque emitidas pelos mais diferentes órgãos que, por sua vez, estão integrados aos mais diferentes níveis da administração pública, é forçoso concluir que as normas não estão todas no mesmo patamar. Kelsen, em sua Teoria Pura do Direito, discorre sobre a hierarquia das normas:

A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo como outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental – pressuposta. A norma fundamental – hipotética, nestes termos – é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora. (1996, p. 247)

Aqui, o jurista austríaco introduz conceitos que a dogmática considera imprescindíveis para a compreensão da unidade do ordenamento jurídico: hierarquia, validade e norma fundamental.

As normas estão dispostas hierarquicamente segundo a norma que lhe deu origem. Para se compreender isso é importante rememorar a clássica distinção entre normas de comportamento e as normas

de estrutura, as últimas sendo aquelas sobre a produção de outras normas, isto é, que estabelecem as regras para a criação de normas jurídicas, conforme entende Bobbio (2005, p. 45) e para quem “é a presença e frequência dessas normas que constituem a complexidade do ordenamento jurídico” (2005, p. 47). As regras de estrutura de uma determinada norma, quando aplicadas, possibilitam a criação de uma outra norma, desta feita, inferior, que, por sua vez, pode vir a estabelecer a possibilidade e as regras para a criação de outras normas que, em relação a ela, serão inferiores e assim por diante.

A integração de determinada norma ao ordenamento se dá quando, no seu processo de criação, foram seguidos os trâmites (as normas de estrutura) impostos pela norma que lhe deu origem. A dogmática entende que, a partir daí, essa norma é válida ou formalmente válida (FERRAZ JR., 2011, p. 168), aspecto ao que pode somar-se a vigência, conforme explica Tercio Ferraz Jr. (2011, p. 165-166 ; p. 171). Por vigência compreende-se o tempo de validade da norma jurídica, isto é, do momento em que ela passa a ser imperativa até quando deixar de sê-lo. Assim, em tese, uma norma pode ser válida, mas se, por exemplo, ainda estiver no prazo da *vacatio legis*<sup>5</sup>, não estará vigente.

Há ainda o aspecto material da validade. Para Ferraz Jr. (2011, p. 168), a questão aqui pode ser a respeito do “sucesso normativo”, que ele chama de eficácia social, ou também relacionada a requisitos técnicos, que ele designa como eficácia técnica. A primeira é o caso em que se deve aferir se a norma foi integrada de fato à sociedade, isto é, se é obedecida ou então se ao menos sua observância vem sendo cobrada pelos órgãos competentes para exigir seu cumprimento. Há situações, por exemplo, em que a eficácia de uma norma pode ser temporariamente suspensa, como foi o caso da inobservância pelo Congresso Nacional, durante o período compreendido entre 1988 e 2013, do comando constitucional, previsto em seu art. 66, § 6º, a respeito do sobrestamento da pauta das sessões conjuntas pelos vetos não apreciados no prazo igualmente constitucional (art. 66, § 4º).

---

5 Segundo Maria Helena Diniz: “Intervalo entre a data da publicação da lei e sua entrada em vigor. Com o término da *vacatio legis* inicia-se a obrigatoriedade da lei nova. Antes do decurso da *vacatio* a lei nova não tem efetiva força obrigatória nem autoridade imperativa, mesmo que promulgada e publicada, por ainda estar em vigor a lei antiga” (2005, 829). Exemplo recente é o Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105, de 2015) que, em seu art. 1.045, previu a entrada das normas nele inscritas somente um ano após a publicação oficial.

Por fim, outro conceito que a dogmática analítica considera importante para a compreensão do fenômeno do ordenamento jurídico é o da norma fundamental. Como já se mencionou, a validade de uma norma é elemento conferido pela norma que lhe deu origem e lhe é, portanto, superior. A norma superior é válida porque foi inserida no sistema por outra norma que lhe é prevalente e assim por diante até que chegamos às normas constitucionais. Segundo Bobbio (2005, p. 58), há que se dar um passo além: as normas constitucionais são fundamentadas em uma norma ainda a ela superior, qual seja, o Poder Constituinte. Este, por sua vez, necessita de uma ficção normativa que lhe delegue essa competência: a norma fundamental. Essa norma é pressuposta, já que não é posta por nenhum tipo de autoridade (KELSEN, 1996, p. 217), e, por ser a primeira da série, não se pode falar que seja válida, mas apenas imperativa (FERRAZ JR., 2011, p. 159). Sobre o assunto, esclarece Bobbio que

A norma fundamental enquanto, por um lado, atribui aos órgãos constitucionais poder de fixar normas válidas, impõe a todos aqueles aos quais se referem as normas constitucionais o dever de obedecê-las. É uma norma ao mesmo tempo atributiva e imperativa, segundo se considere do ponto de vista do poder ao qual dá origem ou da obrigação que dele nasce. (1999, p. 59)

É o conceito dogmático de norma fundamental, portanto, que viabiliza a explicação da unidade do ordenamento jurídico e que confere validade e, conseqüentemente, imperatividade às normas a ele pertencentes.<sup>6</sup>

6 Tercio Ferraz Jr ao tratar da prevalência do padrão da legalidade como explicação para a unidade do ordenamento jurídico entende que, além do padrão legalidade, expressamente assumido pela dogmática, é apenas um dos padrões que podem ser utilizados para explicar o sistema dinâmico do direito moderno: "Ordenamentos, pois, constituem sistemas dinâmicos, com vários padrões de funcionamento, conforme a variedade de suas regras estruturais. Não são, assim, totalidades homogêneas, embora sejam todos coesos. O caráter imperativo ou vinculante de suas normas depende da coesão de sua estrutura, que poder ser rígida, flexível etc. Não há uma norma a conferir-lhe unidade, porque os ordenamentos contêm séries normativas plurais. A hierarquia legal, portanto, é uma das estruturas possíveis do sistema dinâmico, que pode, de momento em momento, assumir outros padrões (padrão-efetividade, padrão-legitimidade, padrão dos regimes de exceção etc). O que explica, no direito moderno, a preponderância do padrão constitucional, fundado no princípio da legalidade, e que conduz a dogmática a pensar o ordenamento como um sistema unitário, é uma razão de ordem ideológica: a forte presença do Estado e a concepção liberal do direito." (2011, 164).

## 2.2.2 Coerência

Segundo a dogmática analítica clássica, para que um conjunto de normas configure um ordenamento jurídico, não basta que elas estejam dispostas em unidade, mas também que sejam integradas de forma coerente em um sistema, ou seja, há que existir uma “unidade sistemática” das normas desse ordenamento (BOBBIO, 1999, p. 71).

Os mais de quatro milhões de normativos legais aos quais se fez referência quando se tratou da unidade do ordenamento podem, em tese, ser todos formalmente válidos (seguiram as regras de estrutura para a sua formação), mas é muito provável que possuam conteúdos conflitantes entre si. Para Ferraz Jr. a existência de contradições entre as normas é inerente ao fenômeno da positivação:

Com a positivação, criou-se a possibilidade de uma manipulação de estruturas contraditórias, sem que a contradição afetasse a função normativa. A positivação assegura uma enorme disponibilidade de conteúdos ao direito: tudo é possível de ser normado, bem como enorme disponibilidade de endereçados.[...] (2011, p. 149)

Para enfrentar esse desafio, pode-se dizer que um ordenamento jurídico será coerente quando estabelecer critérios para excluir eventuais *incompatibilidades* entre as normas (BOBBIO, 1999, p. 80) ou, em outras palavras, quando for capaz de solucionar *antinomias*.

Maria Helena Diniz o que configura uma antinomia jurídica é “a existência de duas ou mais normas relativas ao mesmo caso, imputando-lhe soluções logicamente incompatíveis” (2013, p. 503).

A doutrina clássica dispõe de três critérios básicos para a solução de antinomias jurídicas (BOBBIO, 1999, p. 92):

- 1 cronológico (*lex posterior derogat priori*), em que uma norma editada posteriormente prevalece sobre outra, editada anteriormente, que expresse uma vontade diversa;
- 2 hierárquico (*lex superior derogat inferiori*), em que prevalece a vontade da norma hierarquicamente superior em face de uma inferior cujo conteúdo lhe seja incompatível;

- 3 especialidade (*lex specialis derogat generali*), em que uma norma que regule de maneira particular sobre determinada matéria prevalece sobre aquela que o faz de maneira genérica.

Para Tercio Ferraz Jr., no entanto, uma antinomia que possa ser solucionada por um desses critérios não é real, mas apenas aparente:

[...] a oposição que ocorre entre duas normas contraditórias (total ou parcialmente), emanadas de autoridades competentes num mesmo âmbito normativo, que colocam o sujeito numa posição insustentável pela ausência ou inconsistência de critérios aptos a permitir-lhe uma saída nos quadros de um ordenamento dado (2011, p. 179).

Assim, para que fique caracterizada a antinomia, a situação deve evidenciar uma clara insuficiência de critérios. Para Bobbio, quando a antinomia entre duas normas é real, não há outro critério válido para a solução do problema, mas apenas o que ele chama de possibilidades: a eliminação de uma ou das duas normas ou ainda a manutenção de ambas e isso ao poder criativo do intérprete (1999, p. 100).

Para a dogmática analítica, no entanto, as antinomias serão sempre passíveis de solução porque, segundo ela, o direito jamais pode furtar-se de apresentar uma solução a um caso concreto, mesmo em face de normas que aparentemente se contradigam. Pode-se concluir afirmando que, do ponto de vista dogmático, um sistema coerente não é aquele que não possua antinomias, mas sim o que, visando a decidibilidade de conflitos, possua critérios definidos ou instrumentos capazes de solucioná-las.

### 2.2.3 Completude

Se a questão central para a dogmática do direito é a decidibilidade de conflitos (FERRAZ JR. 2011, p. 63), então um ordenamento jurídico deverá conter normas capazes de realizar essa tarefa. Em outras palavras, como o direito não pode furtar-se de apresentar solução para uma questão que chega até ele, então o pressuposto (o dogma) é de que ele seja completo. Assim, não basta que um ordenamento jurídico seja uma unidade sistemática e que eventuais antinomias nele

encontradas sejam facilmente resolvidas, ele precisa enfrentar o problema das *lacunas*.

Segundo Maria Helena Diniz (2007, p. 27), deparando-se o intérprete com um conflito para o qual parece não haver uma solução normativa, há dois caminhos possíveis de serem seguidos: o negativo e o positivo. No primeiro caso, há que se demonstrar que a lacuna é apenas aparente, ou seja, que, na verdade, não há omissão do direito e, no segundo, será necessário empregar os chamados meios supletivos das lacunas.

Para explicar o dogma de que não há espaço jurídico vazio, Norberto Bobbio (1999, p. 132-135) traz o conceito de *norma geral exclusiva*. Assim, por exemplo, uma norma que proíbe a utilização de chapéus no Plenário da Câmara dos Deputados estará, em tese, excluindo dessa proibição qualquer outro comportamento, como, por exemplo, a utilização de colares. Sob esse viés, não se pode dizer que o direito não está regulando a utilização de outros adereços, mas apenas que os está permitindo. Para Kelsen, igualmente, uma conduta que não está positivamente determinada é, na realidade, “regulada pela ordem jurídica negativamente, isto é, regulada pelo fato de tal conduta não lhe ser juridicamente proibida e, neste sentido, lhe ser permitida” (1996, p. 273). O que existiria é, portanto, uma mera aparência de lacuna.

De outro lado, quando se reconhece a possibilidade de o ordenamento jurídico ser lacunoso, a decidibilidade dos conflitos ainda será possível por meio da *integração* das normas, que Bobbio entende ser possível por meio da aplicação de *normas gerais inclusivas*. Para esclarecer que norma é essa, o jurista italiano a compara à geral exclusiva:

Enquanto a norma geral exclusiva é aquela norma que regula todos os casos não-compreendidos na norma particular, mas os regula de *maneira oposta*, a característica da norma geral inclusiva é a de regular os casos não-compreendidos na norma particular, mas semelhantes a eles, de *maneira idêntica* (BOBBIO, 1999, p. 135).

Um exemplo de norma geral inclusiva é a prevista no art. 412, VI, do Regimento interno do Senado Federal segundo a qual, em face de uma omissão no regramento, as soluções se darão por meio da aplicação da analogia e dos princípios gerais do direito.

A integração das normas jurídicas pode, segundo Maria Helena Diniz (2007, p. 139), ocorrer de duas maneiras: autointegração e heterointegração. No primeiro caso, a solução recorre à principal fonte do direito: a lei; no segundo, a outras fontes como, por exemplo, os costumes.

A autointegração das normas ocorre principalmente por meio da analogia<sup>7</sup> que, segundo Diniz,

... consiste em aplicar, a um caso não regulado de modo direto ou específico por uma norma jurídica, uma prescrição normativa prevista para uma hipótese distinta, mas semelhante ao caso não contemplado, fundando-se na identidade do motivo da norma e não na identidade do fato (2007, p. 140-141).

Assim, se há uma norma que prevê determinado comportamento A e uma consequência jurídica B, então, em um caso em que determinado comportamento (C) seja muito semelhante a A, a consequência jurídica para esse caso poderia, em tese, também ser B. A partir dessa compreensão, podem ser estabelecidos os requisitos para a utilização da analogia (DINIZ, 2007, p. 161-162):

- 1 não pode haver previsão normativa para o caso em questão, pois enquanto a lei é imperativa e, por isso, de sua aplicação não se pode prescindir, a analogia é um processo mental que tem como objetivo solucionar um omissão normativa e não estender a aplicação de uma lei;
- 2 deve existir ao menos uma relação de semelhança entre o caso normado e o não previsto. Essa relação deve estar calcada no fundamento, na consequência ou na relação de causalidade entre os casos (DINIZ, 2007, p. 159);
- 3 a relação de semelhança existente deve ser relevante, de maneira que, conforme esclarece Bobbio, “é preciso ascender dos dois casos a uma qualidade comum

---

<sup>7</sup> A analogia tanto serve para mostrar o vazio normativo quanto para preenche-lo e, por isso, também está inserido nas discussões sobre a hermenêutica jurídica (FERRAZ JR. 2011, 276).

a ambos, que seja ao mesmo tempo a razão suficiente pela qual ao caso regulamentado foram atribuídas aquelas e não outras consequências” (1999, p. 153).

É ainda método de autointegração a utilização dos *princípios gerais do direito*<sup>8</sup>. Trata-se, segundo Bobbio, das “normas fundamentais ou generalíssimas do sistema, as normais mais gerais” (1999, p. 158). A maior parte desses princípios pode não estar expressa nas normas, mas serão subentendidos a partir delas (DINIZ, 2007, p. 225). São alguns exemplos de princípios gerais do direito: a moralidade (art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal), a proibição do locupletamento sem causa (art. 884 do Código Civil) e a autonomia da vontade para contratar. A possibilidade de utilização desse método, como já se mencionou, está prevista no art. 412, VI, do Regimento interno do Senado Federal.

Por sua vez, os métodos de heterointegração da norma podem ser, em especial, o *costume* e a *equidade*.

Maria Helena Diniz define costume como “uma norma que deriva da longa prática uniforme ou da geral e constante repetição de dado comportamento sob a convicção de que sua obrigatoriedade corresponde a uma necessidade jurídica” (2007, p. 198). Depreende-se dessa definição que, para um costume caracterizar-se como tal, ele deverá possuir dois elementos: um material e outro psicológico. O primeiro é a sua prática reiterada e constante ao longo do tempo (*longaeva consuetudo*) e o segundo é a crença de que ela é obrigatória (*opinio necessitatis*) (CANOTILHO, 2002, p. 1119). Exemplo de costume do Parlamento foi a utilização, a partir de 1992 da cédula para a votação de vetos presidenciais (PEREIRA, 2016, p. 71). A previsão regimental dessa modalidade de votação para a matéria em questão veio somente com a aprovação da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2015, 23 anos depois. Durante todo o período esse costume era visto como a única possibilidade de apreciação de dos inúmeros vetos que abarrotavam as prateleiras do Congresso Nacional.

A equidade, por sua vez, assim como ocorre com os princípios gerais do direito, não possui uma conceituação uniforme entre os juristas. Para Bobbio (1999, p. 149), os chamados juízos de equidade

<sup>8</sup> Maria Helena Diniz, em seu livro “As Lacunas do Direito”, entende que a utilização dos princípios gerais do direito é um método heterointegrativo (2007, p. 139-140).

conferem ao julgador um arbítrio criativo para o caso de o ordenamento ser omissivo a respeito de determinado caso e ser inviável a utilização dos métodos anteriormente descritos. Trata-se de um “recurso intuitivo das exigências da justiça, em caso de omissão normativa, buscando efeitos presumíveis das soluções encontradas para aquele conflito de interesses não normado” (DINIZ, 2007, p. 265) ou, de maneira mais simplificada “a equidade é a justiça do caso concreto” (NADER, 2013, p. 114). Assim, quando a generalidade da lei for tamanha que não seja possível aplicá-la ao caso concreto, caberá ao julgador incorporar a justiça da norma e implementar as correções necessárias.

Por fim, é interessante destacar a definição que Bobbio dá ao problema da lacuna jurídica tendo em vista a explicação que se fez de norma geral exclusiva e dos métodos relativos à norma geral inclusiva: “a lacuna se verifica não mais por falta de uma norma expressa pela regulamentação de um determinado caso, mas pela falta de um critério para a escolha de qual das duas regras gerais, a exclusiva ou a inclusiva, deva ser aplicada” (1999, p. 137). Assim, um ordenamento jurídico completo não é aquele que não possui lacunas, mas o que estabelece critérios para a solução de casos omissos.

A concepção dogmática do ordenamento jurídico define-o como um sistema coerente e completo de normas capaz de fundamentar a decidibilidade de conflitos jurídicos. Esse sistema, porque é autopoietico<sup>9</sup>, funciona autonomamente e, por isso, é capaz de prover internamente os elementos dos quais precisa para manter-se configurado como sistema, mesmo e especialmente quando se está diante de inconsistências.

Resta agora, para finalizar uma revisão teórica dos principais conceitos da Teoria Geral do Direito, uma brevíssima pesquisa a respeito da aplicação das normas jurídicas.

9 O ordenamento jurídico, ao regular a própria produção normativa (BOBBIO, 2005, p. 45), passa a se caracterizar como um sistema autopoietico, nos termos do que ensinou Niklas Luhmann. Nesse sentido, é pertinente a observação a respeito do assunto por Guerra Filho para quem “O sistema jurídico, enquanto autopoietico, é fechado, logo, demarca seu próprio limite, auto-referencialmente, na complexidade própria do meio ambiente, mostrando o que dele faz parte, seus elementos, que ele e só ele, enquanto autônomo, produz, ao conferir-lhes qualidade normativa (=validade) e significado jurídico às comunicações que nele, pela relação entre esses elementos, acontecem” (GUERRA FILHO, 2009, p. 215). Assim, a validade das normas só pode ser verificada a partir do próprio sistema, jamais fora dele.

## 2.3 Decisão Jurídica

A aplicação jurídica nada mais é que o estabelecimento, pela dogmática, de um procedimento que media a relação entre a norma e o caso concreto, conforme bem descreve Ferraz Jr.:

A dogmática prepara, pois, a decisão, cria para ela condições razoáveis, de tal modo que ela não apareça puro arbítrio, mas decorra de argumentos plausíveis. O jurista, assim, capta o direito num procedimento de incidência, ou seja, na imputação de normas a situações sociais atuais ou potencialmente conflitivas. Entre a norma e a situação conflitiva há, pois, um procedimento. A relação entre a norma e a situação é mediata. Este conjunto – normas, procedimento, situação – compõe o fenômeno da aplicação. Aplica-se o direito, por um procedimento, à realidade social. (2011, p. 68).

Essa intermediação é necessária porque a norma, conforme foi assinalado quando se tratou de sua conceituação, tem como uma de suas características a generalidade. Além disso, ela é, no direito positivo, exteriorizada por signos, as palavras, cujo sentido não é unívoco (KELSEN, 1996, p. 389). Vale aqui citar Carlos Maximiliano:

A palavra é um mau veículo do pensamento; por isso, embora de aparência translúcida a forma, não revela todo o conteúdo da lei, resta sempre margem para conceitos e dúvidas; a própria letra nem sempre indica se deve ser entendida à risca, ou aplicada extensivamente; enfim, até mesmo a clareza exterior ilude; sob um só invólucro verbal se conchegam e escondem várias idéias, valores mais amplos e profundos do que os resultantes da simples apreciação literal do texto. (2006, p. 29).

Assim, a norma jurídica, que é geral e contém uma linguagem equívoca (no sentido de sua indeterminação) é, por meio da aplicação, particularizada e tornada unívoca em face de um caso concreto. Portanto, a desconfiança de outrora sobre a atividade do intérprete, revelada pelo brocardo latino *in claris cessat interpretatio* [a interpretação cessa quando a lei é clara], não tem mais lugar na aplicação moderna do direito (NADER, 2013, p. 265-266).

Para alguns juristas, a interpretação e a aplicação do direito são atividades complementares, mas não se confundem. A interpretação

explica o sentido da norma, e é tarefa dissociada do caso concreto, enquanto a aplicação é a verificação de que a um fato em questão pode-se aplicar determinada norma (FERRAZ JR., 2011, p. 293).

Mais consistente parecer ser, porém, o entendimento de outros doutrinadores, para os quais, a interpretação e a aplicação de uma norma não são atividades autônomas (GRAU, 2016, p. 49). Trata-se de um processo unitário no qual o intérprete, para poder aplicar a norma a um caso concreto, interpreta-a, isto é, a interpretação, assim como a decisão, não pode ser levada a cabo sem se considerar o caso concreto. Parece ser essa a compreensão de Kelsen, para quem interpretação é “uma operação mental que acompanha o processo de aplicação do Direito no seu progredir de um escalão superior para um escalão inferior” (1996, p. 387). Também Maria Helena Diniz revela comungar desse entendimento ao afirmar que “o magistrado, a todo instante, ao aplicar a norma ao caso subjudice, a interpreta, pesquisando o seu significado” (2013, p. 449) e também ao definir interpretação como ato de “extrair da norma tudo o que nela se contém, revelando seu sentido apropriado para a vida real e conducente a uma decisão” (2013, p. 449).

Quando uma norma é interpretada e aplicada, há a produção de uma nova norma, isto é, interpretar também é normatizar, conforme explica Eros Grau:

Vale dizer: a norma encontra-se (parcialmente) em estado de potência, involucrada no enunciado (texto ou disposição). O intérprete a desnuda. Neste sentido – isto é, no sentido de desvincilhamento da norma de seu invólucro, no sentido de fazê-la brotar do texto, do enunciado – é que afirmo que o intérprete produz a norma. (2016, p. 47)

Isso ocorre porque o intérprete tem diante de si não apenas o texto jurídico (mundo do dever-ser), mas também a realidade que se impõe (mundo do ser) e na qual está inserido o fato que demanda uma decisão (GRAU, 2016, p. 47). Há assim um verdadeiro “processo de produção normativa pelo intérprete” (GRAU 2016, p. 44) de maneira que a interpretação se torna um ato normativo (DINIZ 2013, p. 452).

Cabe agora indagar que tipo de normas esse intérprete produz e quem ele é.

Segundo Kelsen (1996, p. 387-388), o intérprete do direito pode ser autêntico ou não autêntico, conforme seja detentor de uma delegação estatal para a aplicação do direito ou não. Entre os intérpretes autênticos estão, por exemplo, os juízes e, também, os presidentes das Casas do Congresso Nacional, que, na qualidade de juízes, decidem conflitos relacionados ao processo legislativo. Os intérpretes não autênticos são aqueles que, a despeito de terem de compreender e observar o direito nas suas relações particulares, não detêm poder de decisão que vincule terceiros.

Conforme ensina mais uma vez Eros Grau (2016, p. 34), as normas produzidas pelos intérpretes autênticos podem ser jurídicas, levando em conta as disposições legais e o fato da realidade que demanda a decisão, e de decisão, consubstanciadas na decisão manifesta e fundada no poder estatal. Aos intérpretes não autênticos, por sua vez, fica relegada unicamente a produção de normas jurídicas.

Pode-se dizer ainda que essa criação normativa do intérprete não está adstrita a uma única decisão correta. A generalidade e a multissignificação tornam possível apenas o estabelecimento de “uma moldura dentro da qual há várias possibilidades de aplicação [do direito]” (KELSEN, 1996, p. 390). Todavia, o número de decisões corretas, assim, como a utilização do espaço em uma moldura, é limitado, de maneira que “sua abertura não é absoluta, embora suficiente para permitir permaneça o direito a serviço da realidade” (GRAU, 2016, p. 76)

Cabe agora elencar brevemente os elementos de interpretação de que se pode lançar mão ao se estar diante da necessidade de uma decisão jurídica.

### 2.3.1 Elementos de Interpretação Jurídica

Partindo-se da premissa de que a interpretação e a aplicação ocorrem concomitantemente, não se pode eleger qual seja o melhor método de interpretação jurídica, pois isso dependerá das circunstâncias do caso a ser decidido. É mais coerente a referência feita a elementos do que a métodos de interpretação, pois o aplicador do direito pode integrar mais de um elemento para chegar a uma solução (NADER, 2013, p. 275), na forma de sistemas interpretativos (FRANÇA, 1999, p. 13). É importante ressaltar que a utilização dos elementos

de interpretação leva a um espectro de decisões possíveis, e não a uma única solução possível (KELSEN, 1996, p. 392). Alguns elementos refletem mais a visão do direito de determinada época e, assim, não possuem atualmente o prestígio e a aceitação de outrora. Os principais elementos trazidos pela doutrina são o gramatical, o lógico ou racional, o sistemático, o histórico e o sociológico ou teleológico (FRIEDE 2015, p. 164).

O elemento gramatical de interpretação é aquele que se detém sobre a literalidade textual da norma. Assim, não só o significado das palavras, mas a ordem em que elas estão dispostas é importante para se depreender a intenção da norma. No entanto, como já se afirmou a linguagem das palavras não é unívoca de forma que o acesso à mera literalidade de um texto pode não ser suficiente. Tome-se como exemplo o disposto no art. 106-D, § 2º, do Regimento comum que, com relação à apresentação de destaques das lideranças para a votação de vetos presidenciais no painel eletrônico, prevê o seguinte: “É inadmissível para efeito do constante no *caput* a sobreposição de lideranças, sendo admissível, contudo, a combinação.” Ora, para chegar-se a uma interpretação razoável da norma, deve-se compreender o que seja sobreposição e combinação de lideranças o que não é possível.<sup>10</sup>

Por sua vez, o elemento lógico ou racional emprega, na lição de Ferraz Jr. (2011, p. 253), a forma de conceitos para lidar com as palavras em uma norma. Pode-se definir conceito como “uma palavra abstraída sua expressão fonética” (FERRAZ JR., 2011, p. 254) que é o que possibilita a troca de palavras sem a perda de significado (sinonímia). Assim, o que se objetiva é compreender o valor semântico das palavras de forma que se torne inequívoca a sua função naquela estrutura. É fato notório que, por vezes, em um mesmo diploma legal, utiliza-se o mesmo termo com dois ou mais objetivos ou significados diversos, o que ofende o chamado princípio lógico da identidade (DINIZ, 2013, p. 458) e daí a importância de se levar em conta o elemento lógico da interpretação da norma.

10 Para efeitos do disposto no art. 106-D, § 2º, do Regimento Comum, a compreensão é a de que as lideranças podem se combinar para obterem número para a apreciação de destaques para a votação de vetos presidenciais no painel em detrimento da cédula. No entanto, uma vez realizada a combinação, não é admissível que para uma mesma sessão um partido ou bloco faça parte de outras combinações.

Exemplo interessante é a utilização do vocábulo “apreciação” no Regimento Comum. O art. 36 desse diploma estabelece que “A apreciação das matérias será feita em um só turno de discussão e votação.” Apreciar, portanto, é a soma de discussão e votação. No entanto, o art. 106-D utiliza o vocábulo como sinônimo de votação: “Até o início da Ordem do Dia, poderá ser apresentado destaque de dispositivos individuais ou conexos para apreciação no painel eletrônico, a requerimento de líderes, que independerá de aprovação pelo Plenário...” Os vetos já foram discutidos em globo em outro momento (art. 106-A), valendo essa discussão tanto para os vetos que forem apreciados via cédula ou via painel. Portanto, a despeito da definição dada pelo art. 36, nesse último caso, o intérprete, valendo-se do elemento lógico, compreenderá que o que está presente no art. 106-D é apenas o conceito de votação.

O elemento sistemático, segundo Maria Helena Diniz, “é o que considera o sistema em que se insere a norma, relacionando-a com outras normas concernentes ao mesmo objeto.” Assim, como já foi afirmado no presente trabalho, as normas não podem ser consideradas de forma isolada, mas sempre tendo em vista o ordenamento jurídico ao qual pertencem. Casos clássicos de utilização do elemento sistemático de interpretação são as revogações tácitas (FERRAZ JR., 2011, p. 257) e também os de recepção ou não de norma em virtude de nova ordem constitucional. O Regimento Comum previa, por exemplo, na redação original dada pela Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970, que as Sessões Conjuntas também seriam responsáveis pela deliberação de propostas de emendas à Constituição (art. 1º, III). No entanto, com a promulgação da Constituição Federal a incumbência pela deliberação passou a ser das duas casas separadamente (art. 60, § 2º), restando apenas a promulgação da emenda constitucional em sessão conjunta.

O professor Herkenhoff descreve o elemento histórico como um processo que “leva em conta as idéias, os sentimentos e os interesses dominantes, ao tempo da elaboração da lei” (2010, p. 21). Nesse caso, pode ser conveniente compreender a *mens legislatoris* (objetivo do legislador) por meio da pesquisa do *iter* legislativo da norma, de sua proposição até sua aprovação (FERRAZ JR., 2011, p. 263). Como uma norma geralmente não constitui uma inovação integral, mas pretende modificar outras que estão em vigor, um importante objeto de pesquisa também pode ser a comparação entre a norma modificada e a modificadora. Exemplo recente é o da Emenda

Constitucional nº 76 de 2013 que modificou o § 2º do art. 55 da Constituição Federal. A disposição anterior à modificação previa que “Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.” A modificação foi a simples retirada da expressão “por voto secreto” de modo que, do ponto de vista do constituinte derivado, fica clara a intensão de tornar aberta a votação relativa a perda de mandato de parlamentar nos casos em que especifica, mesmo que textualmente isso não tenha ficado expresso.

Por fim, o elemento de interpretação será sociológico ou teleológico quando tem como objetivo amoldar o objetivo da norma às demandas sociais atuais (DINIZ, 2013, p. 460). Nesse sentido, o sistema jurídico passa a ser um “subsistema do sistema social, e não como sistema autônomo” (HERKENHOFF, 2010, p. 27). Também o jurista Clóvis Bevilacqua afirmou que “interpretar a lei é revelar o pensamento que anima suas palavras”. Exemplo recente foi a compreensão do Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.277 para conferir interpretação conforme a Constituição Federal de maneira a impedir qualquer interpretação do art. 1.723 do Código Civil que exclua do conceito de entidade familiar aquela formada também por pessoas do mesmo sexo. Apesar de a norma ser expressa quanto à unidade familiar ser formada pela união de homem e mulher, o interprete, considerando a realidade social, deve ampliar o conceito em questão.

Revisados, sob uma perspectiva eminentemente dogmática, os principais conceitos relativos às teorias gerais da norma, do ordenamento e da decisão jurídicas, passa-se a examinar mais detidamente a natureza das normas do processo legislativo, primeiro, sob essa dimensão jurídica como construída pela dogmática e, depois, a partir de possíveis influências que a dinamicidade da atividade parlamentar possa ter na aplicação dessas normas. A esse último enfoque denominou-se de dimensão política.



### 3. A NORMA PROCESSUAL LEGISLATIVA E SUA NATUREZA

As normas relativas ao processo legislativo, segundo esclarece José Afonso da Silva, objetivam “acertar e resolver as contradições dos interesses representados nas Câmaras Legislativas numa síntese que vem a ser a lei jurídica” (2006, p. 42). A existência de procedimentos relacionados à feitura das leis é uma das características marcantes em um Estado democrático assim como, de outro lado, a sua ausência é sentida nos Estados autoritários (COELHO, 2007, p. 147). Essas normas são encontradas em duas fontes principais: a constituição, os regimentos internos e outras resoluções que regulam alguma área da atividade Parlamentar.

A investigação que se pretende realizar nesse capítulo é justamente acerca da natureza das normas regimentais: se a sua essência é realmente jurídica, conforme advoga a doutrina majoritária ou se a dinâmica parlamentar porventura é capaz de lhe desfigurar a concepção que procura lhe dar a Teoria Geral do Direito.

Uma sucinta análise histórica acerca dessas normas revela que as compreensões a respeito do assunto já foram diversas. É didático, para essa excursão cronológica, o enfoque a partir da dicotomia do Estado Liberal e do Estado Democrático de Direito segundo pesquisa realizada pelo professor Victor Amorim (2015, p. 70-83).

Durante a vivência liberal do Estado, tendo como marco histórico a chamada Revolução Gloriosa ocorrida na Inglaterra entre 1688 e 1689, o Parlamento era tido como soberano. Nas palavras de José Alcione Bernardes Júnior “o centro do poder repousava no Legislativo, ao qual competia editar regras claras e objetivas, viabilizadoras do livre comércio jurídico entre indivíduos” (BERNARDES JR., 2009, p. 28). Naquele contexto, não era cabível qualquer interferência externa nas atividades legislativas, conforme a previsão contida no art. 9º da Declaração de Direitos de 1689: “A liberdade nas palavras, nos debates e nos procedimentos do Parlamento não pode ser impugnada ou questionada em nenhuma corte ou instituição fora do Parlamento.”<sup>11</sup>

11 Tradução livre do original: “the Freedom of Speech and Debates or Proceedings in Parlyament ought not to be impeached or questioned in any Court or Place out of Parlyament”. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction>> Acesso em 1º de nov. de 2016.

No período de restauração das monarquias europeias, mesmo sendo o Parlamento considerado um órgão do Estado, as suas normas produziam efeito apenas internos e, por isso, eram tidas como não-jurídicas (MACEDO, 2007, p. 85). Dessa maneira, as assembleias podiam “transigir livremente em seus procedimentos, inclusive quando previstos em normas constitucionais, as quais teriam natureza meramente declaratória de suas prerrogativas” (MACEDO, 2007, p. 85).

Foi bem mais tarde, em meados do Século XIX, que a doutrina alemã se ocupou de tratar especificamente da natureza das normas que dirigiam a atividade parlamentar. Victor Amorim cita a concepção de alguns juristas alemães daquele período (2015, p. 73): Paul Laband, para quem os estatutos parlamentares se assemelhavam aos regimentos das corporações e, portanto, dirigiam-se apenas aos membros que a elas pertenciam; Rudolf von Gneist, que inaugurou a utilização da expressão interna corporis no que se refere às normas parlamentares e para quem elas eram uma espécie de direito interno e, portanto, inalcançáveis por um controle externo; e Julius Hatschek, que lecionava serem os regimentos parlamentares destituídos de natureza jurídica, pois apenas derivavam dos costumes adotados nas assembleias.

O jurista brasileiro Carlos Maximiliano entendia que os regimentos das assembleias teriam força de lei, mas obrigavam somente os membros que dela faziam parte (2005, p. 289). Ele faz, no entanto, uma advertência a respeito dos limites que os regimentos deveriam observar:

Não pode o Regimento Interno violar direitos fundamentais, nem transpor as restrições da lei básica; há mister também exista relação razoável entre o modo ou método de conduta estabelecido por ele e o resultado que se pretende atingir. Dentro destes limites é ampla a faculdade reguladora outorgada a cada uma das câmaras. (2005, p. 288)

Já no final do Século XIX, alguns estudiosos, como é o caso de Georg Jellinek, passaram à compreensão de que algumas normas atinentes às atividades do Parlamento teriam natureza propriamente jurídica e, portanto, pertenceriam ao ordenamento jurídico estatal enquanto outras teriam um caráter meramente administrativo e seriam, assim, destituídas de caráter jurídico (AMORIM, 2015, p. 76-77). Um exemplo de normas parlamentares pertencentes ao ordenamento

estatal seriam aquelas que regravam a discussão e a votação de matérias, enquanto normas que tratavam da ordem dos oradores constituiriam regras menos relevantes e, portanto, de caráter interno.

A questão mudou definitivamente de rumo no final da década de 1910 quando a organização política passou a ser positivada por meio das normas constitucionais, conforme se verificou nas Constituições da Alemanha, de 1919, da Áustria, de 1920 e da Espanha, de 1930 (AMORIM, 2015, p. 77). Nesse contexto, a maneira como cada Poder se organizava passou a integrar o texto constitucional em um fenômeno conhecido como “racionalização do poder”, cunhado por Boris Mirkinne-Guetzevitch (AMORIM, 2015, p. 77).

Com o surgimento do Estado Democrático de Direito, após a Segunda Guerra Mundial, a Constituição passa a ser a verdadeira baliza a definir os limites das demais normas de um ordenamento jurídico (AMORIM, 2015, p. 78). Esse momento é caracterizado por relações sociais cada vez mais complexas e, na mesma proporção, por um Parlamento que se mostrava cada vez menos capaz de normatizar essa amplitude de relações (BERNARDES, JR. 2009, p. 37). Assim, é o Poder Judiciário que assume o protagonismo na produção do direito ao interpretar e aplicar ao caso concreto as normas inevitavelmente genéricas provenientes do Parlamento (BERNARDES JR., 2009, p. 39). O Poder Legislativo é, portanto, destronado do papel soberano que havia lhe dado o Estado Liberal.

No contexto do Estado Democrático de Direito, a Constituição passa a exercer sua prevalência sobre todas as normas, inclusive aquelas destinadas a orientarem a produção de normas. Os regulamentos regimentais passam a adquirir sua validade a partir da Constituição e não mais porque emanados de um Poder que se queria quase soberano. É o que se depreende das considerações de Victor Amorim:

O regimento interno é, então, considerado como complemento direto das disposições constitucionais, imprescindível ao estabelecimento de detalhes e minúcias da “regra do jogo” e, assim, à operacionalização prática e efetiva do processo legislativo (2015, p. 80).

Assim, deixa de ter assento na doutrina mais recente a compreensão de que há normas do processo legislativo que não pertençam

ao ordenamento jurídico. Mesmo aquelas que não tratam de aspectos diretamente abordados pela Constituição acabam tendo sua natureza fundada na “institucionalização jurídica do poder” (AMORIM, 2015, p. 83). A partir daí, essas normas passam a ser analisadas quase que exclusivamente sob a égide da teoria geral do direito, como bem sintetiza Bernardes Jr.:

O resgate da dimensão especificamente jurídica do processo legislativo demanda uma visualização deste como categoria conceitual da teoria geral do direito, a exigir um esforço de reflexão voltado para a reconstrução teóricas e sistemática do fenômeno procedimental, buscando-se identificar os princípios jurídicos que o informam (2009, p. 53).

Parte-se, por essa razão, a uma análise mais minuciosa dessa dimensão jurídica e de como ela caracteriza as normas processuais regimentais que regulam as atividades em um Parlamento.

### 3.1 Dimensão Jurídica

A supremacia da Constituição, a partir do advento do Estado Democrático de Direito, teve como consequência direta a integração das normas parlamentares ao ordenamento Estatal (MACEDO, 2007, p. 96). No caso brasileiro, elas são classificadas como normas primárias porque sua espécie legislativa (resolução) está expressamente prevista na Constituição Federal (51, III; 52, XII; 57, § 3º, II; 59, VII), daí porque também se conclui que tenham força de lei. Porque são leis, os regimentos e suas normas criam obrigações, direitos e deveres que vinculam os seus destinatários (MACEDO, 2007, p. 104).

As normas dos regimentos internos não estão diretamente relacionadas à prescrição de condutas humanas (função das normas de comportamento), mas sim ao estabelecimento de atos com o objetivo precípuo de produção de outras normas e são denominadas, conforme já se viu no primeiro capítulo, de normas de estrutura (COELHO, 2007, p. 145). Conforme o conceito de validade analisado anteriormente, são as normas processuais legislativas que, quando aplicadas, atribuem validade formal às demais normas (COELHO, 2007, p. 180).

Para Bernardes Jr. (2009, p. 45), a aplicação das normas legislativas tem relação estreita com a *legitimação do direito* em uma sociedade.

É o que expressamente prevê Habermas ao afirmar que “somente as condições processuais da gênese democrática das leis asseguram a legitimidade do direito” (2003, p. 326). O objetivo primordial dessas normas é a racionalização do debate político de forma a que os melhores argumentos, inclusive os advindos da sociedade como um todo, venham à tona. Essa concepção pode ser sintetizada da seguinte forma:

Trata-se, pois, da institucionalização de mecanismos jurídicos aptos a propiciarem a instauração de um debate público o mais amplo possível, a fim de que se chegue a uma deliberação política que consubstancie a síntese dos melhores argumentos aduzidos no processo decisório. Assim, a relação entre legitimidade e legalidade reflete a relação entre o operar legislativo e o resultado desse operar. (BERNARDES JR., 2009, p. 45)

Nesse sentido, as normas em questão seriam regras jurídicas que permitiriam o devido embate político entre visões plurais sobre determinado tema na arena parlamentar de forma a permitir que dele se extraia uma síntese que passará, somente a partir daí, a ser dotada de legitimidade. Essa é também a visão de Fábio Alexandre Coelho, para quem “O processo legislativo serve como garantia dos direitos e interesses dos cidadãos, sobretudo por permitir que diferentes interesses sejam discutidos durante a tramitação legislativa” (2007, p. 149).

É a partir da ideia de coordenação de um embate entre ao menos duas partes que se chega à própria concepção do que seja processo.

É comum, na literatura especializada, a menção ao desacerto da denominação processo para se referir ao conjunto de normas que regem a atividade parlamentar (AZEVEDO, 2001, p. 25-26). Para boa parte da doutrina, a concepção correta seria a de *procedimento* legislativo. É o caso de Canotilho ao afirmar que “A formação dos actos normativos obedece a um *iter* juridicamente regulado que se costuma designar por *procedimento*” (2002, p. 863). Essa diferenciação está calcada em um critério meramente teleológico, que concebe processo como um complexo de atos concatenados e para o qual há um objetivo final, enquanto que procedimento seria a mera exteriorização dos atos que compõem um processo (COELHO, 2007, p. 166). Assim, a noção de processo, porque mais ampla, não seria aplicável à seara legislativa,

pois ela está sujeita apenas a um conjunto de atos que, na realidade são apenas parte de um processo.

Essa argumentação carece de sentido lógico, como bem demonstra Bernardes Jr: “Se o Processo objetiva alcançar um determinado fim, e se tal processo se materializa na sucessão de vários atos concatenados entre si e que consubstanciam um procedimento, é óbvio que a finalidade que informa aquele é comunicada a este último” (2009, p. 58). Ora, se o que caracteriza um processo é a sua finalidade, então como não chamar de processo legislativo a sucessão de atos que culminam com a promulgação de uma norma?

Mais coerente é a contribuição de Elio Fazzalari, noticiada por Aroldo Plínio Gonçalves, segundo a qual a nota distintiva entre processo e procedimento é a existência de contraditório (GONÇALVES, 1992, p. 115). Segundo a ótica de Fazzalari, procedimento é o gênero, no qual “os atos e as posições subjetivas são normativamente previstos e se conectam de forma especial para tornar possível o advento do ato final, por ele preparado” (GONÇALVES, 1992, p. 109) e processo é a espécie caracterizada pela atuação dos interessados no procedimento. Dessa forma:

Há processo sempre onde houver o procedimento realizando-se em contraditório entre os interessados, e a essência deste está na “simétrica paridade” da participação, nos atos que preparam o provimento, daqueles que nele são interessados porque, como seus destinatários, sofrerão seus efeitos. (GONÇALVES, 1992, p. 115)

Assim, pode-se concluir que todo processo é um procedimento, mas nem todo procedimento constitui-se em um processo. Somente o será quando estiver instalado o contraditório entre as partes. Nesse sentido, bastante pertinente a consideração de Plínio Gonçalves, a partir na ótica de Fazzalari, no que concerne à produção legislativa:

O procedimento legislativo, conforme observa Fazzalari, sempre é processo, sempre se realiza como “espécie” processo, sempre se realiza com a participação de parlamentares que representam e reproduzem os interesses divergentes dos grupos e comunidades dos cidadãos. É na sua caracterização que Fazzalari sublinha o valor da própria estrutura do processo para a democracia, o momento em que ele compa-

rece nitidamente como um instrumento para a garantia da liberdade. (GONÇALVES, 1992, p. 118)

Portanto, não é a mera sucessão de atos vislumbrando um fim que caracterizam o processo legislativo, mas o estabelecimento de regras jurídicas que propiciem, sob a égide do contraditório, uma adequada resolução do dissenso político.

Passa a ser inevitável, nesse momento, a comparação entre as normas processuais legislativas e as de outros processos.

As normas processuais legislativas são geralmente classificadas como pertencentes ao gênero direito processual, também conhecido como direito adjetivo ou formal. Conforme destaca Fábio Coelho “qualquer tipo de produção jurídica que requeira uma melhor elaboração necessita da presença de um procedimento que oriente” (2007, p. 147). Essas normas são também conhecidas como normas de estrutura e responsáveis pela dinamicidade de um ordenamento jurídico, pois a partir delas “o direito regula a sua própria criação, estabelecendo as normas que presidem à produção de outras normas, sejam normas gerais ou individualizadas” (SAMPAIO, 1996, p. 28).

Fábio Coelho ressalta que, sob a ótica do Supremo Tribunal Federal, têm havido aproximação entre o processo judicial e o legislativo como, por exemplo, nos casos em que essa Corte analisa vícios procedimentais na tramitação de determinada matéria e aplica o princípio da instrumentalidade das formas (2007, p. 171), próprio do direito processual civil.

No entanto, há elementos que permitem diferenciar substancialmente as normas de processo legislativo das demais regras processuais. O primeiro deles é apontado por Cristiano Viveiros de Carvalho e refere-se ao fato de que eventuais alterações nas regras do processo legislativo são levadas a cabo pelos próprios destinatários da norma, enquanto, no processo judicial ou administrativo, isso não ocorre (CARVALHO, 2002, p. 126).

Eduardo Couture ressalta ainda outra diferença, qual seja, entre a finalidade dos processos. Para ele, enquanto o direito parlamentar “aponta para a sanção da lei”, o processo judicial “aponta para a coisa julgada” (2003, p. 45).

Nelson Sampaio, por sua vez, estabelece outra distinção ao constatar que a Constituição traz em seu bojo os cânones procedimentais legislativos, enquanto que, os processos judicial e administrativo estão exclusivamente descritos nas leis ordinárias (1996, p. 30). Fica patente, segundo esse autor, a supremacia do processo legislativo sobre as demais normas processuais, “pois ele prescreve a competência e a forma para a criação de normas de caráter geral, inclusive, portanto, das normas de outros processos” (SAMPAIO, 1996, p. 28-29).

Em pesquisa que receberá destaque quando se passar à análise dos princípios do Processo Legislativo, Fábio Melo lista dezoito princípios do direito processual, dos quais apenas cinco (adequação, publicidade, oralidade, economia processual e devido processo) teriam alguma pertinência com o Direito Parlamentar (2009, p. 79). Isso parece indicar que as normas processuais aplicáveis ao Processo Legislativo possuem particularidades que as distanciam das demais normas processuais do direito brasileiro.

Para alguns juristas, as normas de direito parlamentar inclusive superariam o aspecto adjetivo das leis processuais e poderiam ser consideradas, em alguns casos, como verdadeiras leis materiais (MACEDO, 2007, p. 92) ao irem além do processo legislativo e preverem, por exemplo, que o Presidente do Senado Federal deve “velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos Senadores” (Art. 48, II, do Regimento Interno do Senado Federal).

Assim, a complexidade e o conteúdo das normas processuais legislativas revelam que elas constituem um verdadeiro subsistema do ordenamento jurídico (COELHO, 2007, p. 159) e dele retiram os elementos de unidade, coerência e completude. Sua unidade pode ser caracterizada pela maneira sistemática de organização das normas pertinentes, segundo os critérios hierárquicos estabelecidos pela Teoria Geral do Direito. As normas de processo legislativo constantes na Constituição Federal constituem o vértice desse subsistema, seguidas pelos regimentos internos, por resoluções esparsas, por questões de ordem e por decisões judiciais. São esses elementos que viabilizam a capacidade autonormativa do direito, conforme descreve Bernardes Jr.:

A Constituição contém disposições referentes ao processo de formação das leis, as quais, secundadas e desenvolvidas pelos

regimentos internos das Casas Legislativas, propiciam ao direito operar recursivamente de modo a que possa criar-se a si próprio (2009, p. 46).

Cabe, neste momento, tratar da concepção de alguns juristas segundo a qual as normas regimentais poderiam ser classificadas como materialmente constitucionais ou, no mesmo sentido, que pertenceriam a um chamado bloco de constitucionalidade (BERNARDES JR., 2009, p. 84). Segundo essa compreensão, as normas em questão não seriam apenas jurídicas, mas também pertenceriam ao exclusivo clube das normas constitucionais.

Quanto ao tema, Paulo Bonavides trata do conceito de *sistema constitucional*, que abrangeria, além da Constituição propriamente dita, normas de outros níveis, além de elementos não-normativos que fossem relevantes para “captar o espírito jurídico que deve animar a ordem fundamental da sociedade” (2005, p. 99). O conteúdo desse sistema jurídico estaria assim constituído:

... primeiro, a Constituição propriamente dita, segundo, as leis complementares previstas na Constituição, terceiro, todas as leis ordinárias que, do ponto de vista material, se possam reputar constitucionais, embora não estejam no texto da Constituição formal, e a seguir, com o máximo relevo, o conjunto de instituições e poderes a pouco referidos, a saber, os partidos políticos e correntes de interesse (BONAVIDES, 2005, p. 99).

Também para Canotilho é possível que o *corpus* constitucional não remeta exclusivamente às normas contidas na Constituição formal, mas a outras que ele designa de candidatos positivos a esse corpo (2002, 1116). Entre as características que esses candidatos devem possuir está a “indispensabilidade do candidato para uma leitura lógica e coerente da Constituição” (CANOTILHO, 2002, p. 1124).

Para alguns autores, o fato de as normas regimentais complementarem as normas constitucionais relativas ao processo legislativo as tornaria materialmente constitucionais e as integraria ao bloco de constitucionalidade (BERNARDES JR., 2009, p. 85). Primeiro porque, ao estabelecer regras para o debate político tendente à produção de normas, captariam o “espírito jurídico” ao qual se refere Bonavides e, em segundo lugar, conforme Canotilho, porque seriam indispensáveis

para uma compreensão lógica dos termos constitucionais a respeito da produção de normas.

Bernardes Jr. avalia a questão a partir da noção de que, sendo fundamental o direito ao devido processo legal, nada mais sensato que conferir as vestes constitucionais àquelas normas a partir das quais outras tornam-se legais:

O direito ao devido processo legal configura direito fundamental do cidadão, tornando-se, pois, plenamente justificável que as disposições nucleares definidoras de seus contornos básicos ingressem na Lei Maior, adquirindo, desta feita, o grau máximo da hierarquia normativa, a salvo de ações políticas contingenciais – determinadas por variações ocasionais das forças políticas com assento no Parlamento – que venham a desnaturá-lo (2009, p. 87).

Além de sua unidade, seja sob uma perspectiva de infralegalidade ou a partir da noção de bloco de constitucionalidade, o subsistema normativo do processo legislativo, porque integrante do ordenamento jurídico, também deve demonstrar-se coerente em face das muitas normas que dele fazem parte. Além disso, ele precisa preencher o requisito da completude, isto é, como se viu no primeiro capítulo, ser capaz de resolver as questões lacunosas que eventualmente surjam. Quanto a essa última questão, vale já adiantar a interessante dinâmica processual das sessões do Congresso Nacional, cujo regramento basilar, o Regimento Comum, é bastante sintético. Tendo em vista a grande possibilidade de, na condução dos trabalhos, serem encontradas lacunas normativas, previu-se no art. 151 do Regimento Comum que, ante a carência de regras, seriam aplicadas as normas Regimentais do Senado Federal e, se mesmo assim, restassem lacunas, se abria a possibilidade para a utilização do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Pode-se afirmar, nesse caso, que a exuberância de regras é tanta, que a questão por vezes se volta muito mais para o cuidado com a coerência desse subsistema.

Por fim, uma destacada consequência natural da percepção de que as normas regimentais devam ser analisadas fundamentalmente sob a ótica da Teoria Geral do Direito é que elas se tornam vinculantes (SOUZA, 1998, p. 46), ou seja, de observância obrigatória, conforme se depreende da definição de norma jurídica trazida no primeiro

capítulo. Esse paradigma foi iniciado, conforme já se viu, pela adoção do modelo de Estado Democrático de Direito quando

[...] parte considerável dos juristas que se debruçaram sobre o assunto passam a defender a plena integração das normas regimentais ao ordenamento jurídico e, enquanto regras de direito positivo dotadas de previsão constitucional, a sua obrigatória observância por toda a sociedade e pelo próprio Parlamento (AMORIM, 2015, p. 90).

Em razão de serem vinculantes e de pertencerem ao chamado bloco de constitucionalidade, a observância dessas normas estaria, em tese, sujeita não somente ao controle interno do Parlamento, mas também e, especialmente, ao controle máximo do Poder Judiciário, nos mesmos moldes a que se sujeitam as demais normas Estatais (TAVARES 2006, 211). A ausência de controle seria um atentado ao Estado Democrático de Direito “já que faz parte de sua essência o exercício democrático do poder” (COELHO, 2007, p. 150).

A preocupação subjacente a isso é a de que, sendo uma característica da atividade parlamentar a de que as decisões sejam tomadas pela maioria (art. 47 da Constituição Federal), então, essa mesma maioria poderia facilmente subjugar a minoria e utilizar as normas regimentais ao seu bel-prazer. Essa é a leitura que faz Bernardes Jr:

[...]o regimento não se presta a disciplinar casuisticamente o processo formativo das leis, acomodando as disposições procedimentais ao sabor das conveniências políticas da maioria. Dito noutros termos: as normas regimentais não estão à disposição da maioria, antes a submetem ao seu comando. (2009, p. 90)

Compartilha de visão similar, o Professor Fábio Coelho:

A forma, ou formalismo processual, diz respeito, portanto, à própria essência do processo, como meio de organização que garante a previsibilidade do procedimento. Assim, observar as formas processuais é o caminho adequado para que o processo chegue ao seu fim. Com efeito, se cada ato pudesse ser praticado a qualquer tempo e lugar, não haveria unidade e ordenação, cessariam as garantias, com a consequente prevalência da arbitrariedade e da parcialidade. (2007, p. 153)

Portanto, pode-se concluir que a análise da norma processual legislativa sob uma dimensão jurídica tem como característica primordial a sua vinculação e, portanto, rigidez na observância e aplicação.

A predominância de uma explicação da norma processual legislativa a partir de um enfoque exclusivamente jurídico tem como consequência, necessariamente, um distanciamento do seu *habitat* natural, o Parlamento. Resta investigar se esse isolamento da realidade não implica em um equívoco procedimental que, preocupando-se em integrar, a todo custo, as normas regimentais à categoria conceitual da Teoria Geral do Direito, resulta em uma explicação demasiadamente simplória e insatisfatória acerca da natureza jurídica da norma regimental. Para isso, faz-se necessário examinar a questão também a partir da dinamicidade a que sua aplicação está sujeita. É o que se pretende levar a cabo no item subsequente.

### 3.2 Dimensão Política

A atividade parlamentar em uma democracia é dinâmica por definição. Essa energia é bem descrita por Márcia Maria Corrêa de Azevedo, em obra que trata das noções de fluxo de poder e de ideias no Congresso Nacional a partir da sua experiência profissional no Senado Federal:

Essa é a riqueza do processo e a maior virtude do Poder Legislativo: argumentar, refutar, alterar, emendar, rejeitar, aprovar, denunciar, construir consenso, evitar impasses, etc. **Tudo é previsto e esperado dentro das Casas Legislativas** (2001, 81).

Assim, o Parlamento é o local em que desembocam incalculáveis anseios sociais, a partir das mais variadas fontes, e que culminam com a apreciação de numerosas propostas legislativas. De alterações ao Código de Defesa do Consumidor a nomes de pontes e rodovias federais, a atividade parlamentar mostra-se dinâmica não só em seu *modus operandi*, mas também em face dos conteúdos de que trata diariamente.

A aplicação e importância das normas processuais estaria, assim, condicionada ao sabor da incerteza de confluências das forças políticas, conforme esclarece o Professor Raul Machado Horta:

**O processo legislativo não existe autonomamente, como valor em si, pois é técnica a serviço de concepções políticas, realizando fins do poder.** Daí sua mutabilidade no tempo e sua compreensão variada, refletindo a organização social, as formas de Governo e de Estado, a estrutura partidária e o sistema político. As relações entre o Executivo e o Legislativo podem ser substancialmente alteradas pelo número e a disciplina dos partidos políticos, com reflexos inevitáveis na fixação do processo legislativo correspondente. Assim, quando o Executivo e o Legislativo não passam de dois setores entregues à atividade de um só partido, ou de um partido majoritário e dominante, as relações de poder são relações de partido, e o processo legislativo exibirá alto índice de automatismo. **As regras normativas do processo legislativo desempenharão, neste caso, uma função secundária, pois as relações políticas se encarregam de estabelecer adequado ajustamento entre vontade governamental e vontade legislativa.** Mas, se as relações entre Executivo e Legislativo se ressentem da ausência de partido majoritário, por força de difusa concorrência partidária, as relações entre Executivo e Legislativo serão movediças e muitas vezes críticas, **e o processo legislativo se tornará polêmico e contraditório, reclamando desenvolvidas normas de composição de conflitos.** Enquanto no primeiro caso, a lei exprime vontade homogênea, no segundo, ela é resultado de vontade polêmica e heterogênea. (2010, p. 500)

Portanto, nem só de normas organiza-se o Parlamento ou, em outras palavras, o processo legislativo não se reduz a um corpo de normas. Ele é, antes, uma concatenação coordenada (mas não necessariamente lógica) de fatos e atos que ocorrem no mundo político-jurídico (SOUZA, 1998, p. 41) ou, como sintetiza José Afonso da Silva, “a formação das leis é um ato político por excelência” (2006, p. 41).

Essa dinamicidade, no entanto, parece contrapor-se à noção, trazida pela adoção do modelo de Estado Democrático de Direito, de necessária vinculação das normas regimentais em razão de elas serem, a partir daí, normas pertencentes ao ordenamento jurídico estatal e não meramente regras internas. É o problema identificado por Victor Amorim:

A dinamicidade que caracteriza o funcionamento do Parlamento deve ser compatibilizada com o paradigma do Estado

Democrático de Direito, evitando-se a rigidez dos regimentos internos no sentido de dificultar – para não dizer inviabilizar – as adequações pontuais e oportunas à conjuntura política que, mediante consenso dos parlamentares (incluindo a minoria), impliquem a alteração ou o afastamento circunstancial de determinada norma regimental (2015, n. 208, p. 354).

A investigação a ser empreendida neste capítulo, e também no seguinte, objetiva analisar a interação entre as normas processuais legislativa (especificamente as regimentais) e o contexto político em que são utilizadas. Pretende-se verificar se elas, de fato, mantêm as características que lhes permitem ser classificadas como normas jurídicas, segundo os conceitos trazidos a partir da Teoria Geral do Direito ou, ainda, se adquirem outras que não regularmente encontradas nas demais normas assim consideradas.

Uma possível abordagem inicial que permite reforçar a importância de o processo legislativo ser analisado, também, tendo-se em conta a sua dimensão política é a já mencionada concepção doutrinária segundo a qual suas normas pertenceriam ao chamado bloco de constitucionalidade. Assim, elas estão inseridas naquilo que, conforme Paulo Bonavides, passou-se a chamar de sistema constitucional que, em contraposição ao constitucionalismo clássico, surge “como expressão elástica e flexível, que nos permite perceber o sentido tomado pela Constituição em face da ambivalência social, que ela reflete, e a cujos influxos está sujeita, numa escala de dependência cada vez mais avultante” (2005, p. 95). Segundo Bonavides, essa abordagem é necessária, pois, até então, a teoria constitucional não havia sido capaz de conceber uma fórmula que desse conta da conjugação das dimensões jurídica e política da Constituição (2005, p. 95).

Ao sistema constitucional pertenceriam não só a Constituição formal, mas também as leis e as complementares, as normas que materialmente possam ser consideradas constitucionais e, também, de maneira bastante destacada, “os partidos políticos, os grupos de interesses, as categorias patronais, empresariais ou trabalhistas, a opinião pública, enfim, toda a ordem de forças que refletem por igual os compromissos internacionais da sociedade politicamente organizada” (BONAVIDES, 2005, p. 98-99). Ao agregar ao sistema constitucional essa “ordem de forças”, a compreensão sobre a constituição formal passa a ser outra, caracterizada pela integração aos valores e aos sentimentos sociais:

Imersa num sistema objetivo de costumes, valores e fatos, componentes de uma realidade viva e dinâmica, a Constituição formal não é algo separado da Sociedade, senão um feixe de normas e princípios que devem refletir não somente a espontaneidade do sentimento social, mas também a força presente à consciência de uma época, inspirando a organização política fundamental, regulada por aquele instrumento jurídico. (BONAVIDES, 2005, p. 98).

Essa concepção de Constituição real ou viva tem como inevitável consequência a abertura conceitual das normas constitucionais, cuja interpretação se moverá tanto no plano político quanto no jurídico (BONAVIDES, 2005, p. 463). Como bem sintetiza Bernardes Jr.: “O papel fundamental da constituição é ligar o direito e a política, propiciando o fechamento operacional entre os dois sistemas” (BERNARDES JR., 2009, p. 151).

É bem verdade que a racionalidade na incorporação de todas as normas do processo legislativo ao bloco constitucional revela a intenção de permitir um amplo controle externo, levado a cabo pelo Poder Judiciário, sobre a ritualística parlamentar, especialmente sob a modalidade de exame prévio de constitucionalidade, afinal, sendo agora matéria eminentemente constitucional, tanto mais sujeita à verificação de sua observância pelas Cortes Judiciárias. Todavia, se, por um lado, essa é uma consequência plausível a partir de uma análise estritamente jurídica da norma constitucional, outro efeito é, naturalmente, a assunção, pelas normas processuais regimentais, de um caráter mais aberto e receptivo à realidade, segundo a noção de sistema constitucional, o que praticamente anula o efeito de imposição a um rigoroso controle de constitucionalidade angariado pelo *upgrade* de categoria normativa. Pertinentes, neste momento, as palavras de Eros Grau sobre o caráter dinâmico das normas constitucionais:

*A Constituição é a ordem jurídica fundamental de uma sociedade em determinado momento histórico; e – repito sem cessar –, como ela é um dinamismo, é contemporânea à realidade. Assim, porque quem escreveu o texto da Constituição não é o mesmo que o interpreta/aplica, que o concretiza, em verdade não existe a Constituição, do Brasil, de 1988. O que realmente hoje existe, aqui e agora, é a Constituição do Brasil, tal como hoje, aqui e agora, está sendo interpretada/aplicada. (2016, p. 91).*

Portanto, uma compreensão da natureza das normas regimentais, mesmo que integradas ao chamado bloco de constitucionalidade, não poderia deixar de levar em conta a realidade na qual está inserida: o Parlamento. Esta possibilidade seria capaz de aproximar, vez mais, a norma processual legislativa da realidade presente em seu âmbito de aplicação, em movimento contrário ao distanciamento promovido pela sua juridicização a partir da concepção de um Estado Democrático de Direito. A norma possuiria, assim, natureza no mínimo tão dinâmica quanto a tem a própria atividade parlamentar.

Desse modo, a concepção de que as normas regimentais pertencem ao bloco constitucional não implica em enrijecê-las mas, pelo contrário, em revesti-las de uma natureza ainda mais suscetível à influência da “ordem de forças” à qual se referiu Bonavides e que o intérprete/aplicador certamente deverá levar em conta ao concretizá-las. É justamente a confluência dos diversos grupos de interesses inseridos no seio do sistema constitucional que determinam a dinâmica da produção normativa do Parlamento em todas as suas fases. Enfim, não é mais desejável, e nem possível, segundo a melhor leitura da Teoria da Constituição, privar, sob o pretexto de necessidade de rigidez jurídica, as normas do processo legislativo da realidade cambiante na qual elas se inserem. É indício dessa dinâmica de compreensão das normas do processo legislativo, por exemplo, o fato de o Regimento Comum do Congresso Nacional ser uma resolução que data de 1970, editada, portanto, sob um regime autoritário de governo, mas ainda utilizada para ordenar os trabalhos em um contexto democrático e pluripartidário. Não é crível que o antagonismo existente entre esses regimes políticos não tenha tido qualquer efeito sobre a aplicação das normas lá contidas. Somente a natureza dinâmica das normas regimentais habilita-se a explicar esse fenômeno<sup>12</sup>. A norma regimental é capaz de adaptar-se às mudanças, por mais graves que sejam.

---

12 O mesmo raciocínio não se pode aplicar às normas processuais de outras áreas do direito anteriores ao regime democrático, como, por exemplo, é o caso do Código de Processo Penal, datado de 1941, pois sequer cogita-se façam parte do chamado bloco de constitucionalidade e, por isso, sujeitos a um controle muito mais rigoroso de recepção e aplicação.

Quanto a esse assunto, cabe destacar que, não é porque a totalidade das normas processuais legislativas foi alçada à categoria de norma materialmente constitucional que o Parlamento, especialmente nas figuras dos seus Presidentes e Mesas Diretoras, perde a condição de intérprete autêntico. Nessa qualidade, as decisões relativas à aplicação do direito parlamentar configuram, segundo a já mencionada concepção Kelseniana de Interpretação Jurídica, a produção de verdadeiras normas que ordenam os trabalhos legislativos.

A dinamicidade do direito parlamentar, no entanto, é questão que antecede e transcende à concepção de que suas normas são constitucionalmente materiais, pois, como se verá, lhe é característica ínsita. Tomás Vidal Marín e León Martínez Elípe entendem que a dinamicidade e a espontaneidade do direito parlamentar lhes permitem atenuar eventual rigidez normativa, ajustando-as à realidade e, se necessário for, tornando-as obsoletas (AMORIM, 2015, p. 83).

Assim, uma das principais consequências dessa dinamicidade, se não a mais importante, é a possibilidade, a partir de determinados critérios e contexto político, afastar temporariamente a aplicação de determinada norma regimental se a sua observância colocar em risco determinado ganho que se possa obter a partir de um acordo político (MACEDO, 2007, p. 94). Trata-se de inegável resquício da noção de soberania do Parlamento, que remanesce da concepção do Estado Liberal. Isso não representa, como bem aponta Victor Amorim, uma inconstitucionalidade:

[...] considerando o regimento como “ordenamento interno” e dinâmico por excelência, diante de eventual consenso no sentido de se afastar uma regra regimental, não haveria propriamente ofensa à Constituição, mas um adequado exercício da autonomia parlamentar conduzido por fatores políticos que lhe são imanentes (2015, p. 89).

Trata-se, segundo entendimento de Aranda Álvarez, de fenômeno que permite constatar que o princípio da legalidade no direito parlamentar possui extensão distinta do mesmo princípio quando aplicado aos atos próprios dos Poderes Executivo e Judiciário (MACEDO, 2007, p. 94).

Não só é o afastamento da aplicação de normas regimentais uma prática comum nos parlamentos, como chega a constituir norma regimental. O Regimento Interno do Senado Federal incluiu essa possibilidade na forma de uma regra excepcional dentre os princípios gerais do processo legislativo:

Art. 412. A legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os seguintes princípios básicos:

[...]

III - impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o *quorum* mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa;

Segundo o dispositivo acima transcrito, havendo consenso, abre-se caminho para a desconsideração de uma norma regimental em benefício de uma transação entre lideranças ou de decisão de Plenário.

Revelam-se, aqui, alguns questionamentos que uma análise do processo legislativo exclusivamente sob o enfoque jurídico (em que a norma é necessariamente vinculante e rígida) terá dificuldades em solucionar: se a natureza jurídica da norma processual legislativa enseja a necessidade de controle sobre a atividade parlamentar, especialmente para evitar que uma maioria subjugue uma minoria (SIMÃO, 2009, p. 48; BERNARDES JR., 2009, p. 90), como, então, proceder quando há pleno acordo para o afastamento de determinada regra regimental? Se a vinculação das normas regimentais é inafastável, então não são válidos os acordos dessa natureza? A impossibilidade de tais acordos não poderia ensejar uma reação da maioria no sentido de modificar casuisticamente as normas regimentais, tendo em vista a impossibilidade de afastamento temporário de regras?

Há ainda outras questões que permitem vislumbrar a insuficiência de uma análise estritamente jurídica do direito parlamentar: poderia a maioria, ante o uso meramente e claramente procrastinatório de recursos regimentais pela minoria, recorrer ao judiciário alegando

má-fé processual? A procrastinação é um recurso legal no âmbito parlamentar ou a apresentação de um “requerimento para votação nominal do requerimento para votação nominal de requerimento de destaque” seria atentatório à boa-fé processual legislativa?

Essas indagações revelam que a relação do Parlamento com a norma nem sempre pode ser satisfatoriamente avaliada a partir de uma perspectiva puramente jurídica, como a que seria utilizada caso elas fossem levadas ao Poder Judiciário.

Uma possível solução à necessidade de compatibilização da dinâmica política com a juridicidade da norma processual regimental pode ser encontrada na concepção de Leon Martinez Elipe acerca das fontes do direito parlamentar (1987, p. 1608). Para ele, a juridicidade do direito parlamentar não se esgota nas suas fontes normativas clássicas (Constituição e regimentos internos), mas se estende ao que ele chama de fontes sociológicas, caracterizadas, de maneira genérica, pelos usos (*lato sensu*) no âmbito do Parlamento. Ele descreve a importância dessas fontes da seguinte forma:

La dimensión sociológica tiene, en el ordenamiento jurídico parlamentario, mayor importancia y significación que em otros ordenamientos. En éstos, la normativa es, prácticamente, la principal manifestación de la juridicidad; la afirmación de otras fuentes de dimensión sociológica, como la costumbre, se debe a la *patientia principis*, es decir, al reconocimiento por el Estado sin adquirir tal carácter *iure proprio* y menos, *contra legem*. **Em derecho parlamentario, sin embargo, la dimensión normativa de las fuentes no agota la juridicidad. Esta se encuentra permanentemente latente en las relaciones que mantienen entre sí las fuerzas con representación parlamentaria en la esfera competencial de las Cámaras. Los diversos usos, prácticas, precedentes, costumbres, convenciones y acuerdos que, espontánea y constantemente, surgen del funcionamiento de los Parlamentos, adquieren el valor de fuentes jurídicas, no en virtud de la *patientia principis*, sino por *consensus populi*; esto es, por el propio consentimiento de aquellas fuerzas, por medio del cual se exterioriza la “autonormatividad” de las Cámaras. Ponen, asimismo, claramente de manifiesto, la flexibilidad, dinamicidad y elasticidad del Derecho parlamentario. Es esta dimensión sociológica de las fuentes, la que vivifica el Par-**

**lamento y la que, en su caso, va acomodando los preceptos constitucionales y el régimen político – siempre que no exista alteración de los valores superiores que lo informan – a la cambiante realidad.** (ELIPE, 1987, p. 1608)

Esses recursos constituiriam verdadeiras normas de comportamento a regrarem, conjuntamente com os regimentos internos, o processo legislativo. Em alguns casos, possuiriam, inclusive, sanções, no âmbito político, caso fossem desrespeitadas (ELIPE, 1987, p. 1610).

Assim, segundo essa concepção, o eventual afastamento de uma regra regimental em virtude de um acordo político não seria um movimento de desrespeito às regras postas e, portanto, que ameaçaria o Estado Democrático de Direito, mas um recurso juridicamente válido.

Essa concepção está calcada na teoria do valor normativo do factual, presente especialmente na obra de Georg Jellinek e, sob esse fundamento, as fontes sociológicas teriam objetivos não somente de complementariedade, suplementação ou integração das normas regimentais, mas também, a depender do caso, de modificá-las ou de eliminá-las (ELIPE, 1987, p. 1608-1609).

A despeito de serem válidas e até mesmo jurídicas, como argumenta Martinez Elipe, essas fontes sociológicas do direito parlamentar jamais poderiam ser objeto de inquirição pelo Poder Judiciário, porque são completamente alheias ao seu escopo de atuação.

São as principais fontes sociológicas do processo legislativo: os *usos*, os *precedentes*, os *costumes* e os *acordos políticos*, que, segundo lição de Martinez Elipe, podem ser descritas conforme se segue:

- 1 usos ou práticas parlamentares: mera repetição de comportamentos cuja observância não possui uma consciência de juridicidade;
- 2 precedentes: pressupõem, na resolução de um caso concreto, a existência de uma decisão já tomada em caso similar;
- 3 costumes: comportamentos reiterados no âmbito parlamentar para os quais há uma *opinio juris*, ou uma consciência de juridicidade e, portanto, de obrigatoriedade;

- 4 acordos políticos: adoção de um consenso, tácito ou expresso, ou de decisão da maioria das representações políticas de um parlamento.

Tendo em vista essas considerações, uma conclusão parcial a que se pode chegar é a de que as normas regimentais, ante a sua inclusão no rol de normas pertencentes ao bloco de constitucionalidade, e, em face extensão de juridicidade às fontes sociológicas do processo legislativo, têm mitigadas duas importantes características conferidas pela Teoria Geral do Direito: elas deixam de ser rígidas e sua vinculação torna-se relativa. Assim, seu espectro de aplicação e interpretação torna-se mais amplo e, se necessário for, dispensável. É o que se procurará demonstrar no capítulo seguinte ao se analisar a dinâmica das sessões do Congresso Nacional realizadas na 54<sup>a</sup> Legislatura. Antes, porém, é imperativo tratar brevemente dos princípios no Processo Legislativo, porque seu estudo corrobora a necessidade de uma abordagem mais ampla para a compreensão da natureza da norma processual legislativa.

### 3.3 Princípios do Processo Legislativo

A diferença conceitual entre princípios e regras está doutrinariamente calcada no grau de generalidade normativa (BONAVIDES, 2005, p. 279). Enquanto nas normas principiológicas o grau de generalidade é maior, nas regras ele é menor. É evidente essa diferença ao chamarmos a democracia de princípio e a norma de que as deliberações são “tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros” (art. 47 da Constituição Federal) de regra. Bonavides, ao citar o jurista italiano Trabucchi, descreve que a relação dos princípios com as demais fontes do direito pode ser compreendida a partir da tríplice função que possuem: fundamentadora, interpretativa e supletiva (2005, p. 284). Assim, os princípios servem de fundamento para o estabelecimento de novas regras, são essencial ferramenta de interpretação das regras já instituídas e, ainda, podem suprir eventual lacuna normativa em face de determinado caso concreto. São, por isso, tido como supernormas, conforme se pode depreender das considerações de Bonavides:

Fazem eles a congruência, o equilíbrio e a essencialidade de um sistema jurídico legítimo. Postos no ápice da pirâmide normativa, elevam-se, portanto, o grau de norma das normas, a fonte das fontes. São qualitativamente a viga-mestra do sistema, o esteio da legitimidade constitucional, o penhor da constitucionalidade das regras de uma Constitucional. (2005, p. 294).

O processo legislativo constitui um campo potencialmente fecundo de estudos relacionados à identificação e aplicação de princípios, pois, como se viu, suas normas pretendem regulamentar relações políticas, diferentemente das demais normas jurídicas, que tratam de relações jurídicas. No entanto, essa abordagem principiológica do processo legislativo é geralmente levada a cabo de maneira bastante rasa pela doutrina, sem a demonstração da adoção de um critério metodológico mínimo. Limitam-se, via de regra, à eleição e análise de uns poucos princípios que, no seu conjunto, não parecem ser capazes de explicar a complexidade das atividades parlamentares. José Afonso da Silva, por exemplo, discrimina os seguintes princípios gerais do processo legislativo: a publicidade, a oralidade, a separação entre discussão e votação, a unidade da legislatura e o exame prévio dos projetos por comissões parlamentares (2006, p. 50-52). Fábio Alexandre Coelho elenca os princípios da democracia, da separação entre os poderes e da supremacia da constituição (2007, p. 160-163). A Professora Hilda de Souza compreende como essenciais à produção da lei os seguintes princípios: separação entre os poderes, exercício dos direitos políticos, composição partidária da representação parlamentar, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, estado democrático de direito e voto majoritário (1998, p. 48-49). É perceptível aqui a ausência de uma racionalidade na definição desses princípios.

Uma abordagem que se demonstrou capaz de captar as especificidades e singularidades das normas processuais legislativas foi a utilizada por Fábio Almeida Lopes em sua monografia "Princípios do Processo Legislativo: Uma Perspectiva Interdisciplinar e Sistêmica". Ao empregar uma abordagem interdisciplinar, o autor revela sua intenção de demonstrar que uma análise exclusivamente a partir do direito não é capaz de vencer as barreiras levantadas pelas complexidades do fenômeno da produção normativa. Segundo ele, são fontes de princípios do Processo Legislativo: 1) a doutrina jurídica, por meio do direito

constitucional, da teoria da norma e do direito processual; 2) a ciência política, através da análise de aspectos da atuação parlamentar, das relações institucionais e das políticas públicas; e 3) a técnica procedimental, segundo a legística e as regras de ordem (2009, p. 16).

A partir da ótica que pretende empregar em seu trabalho, Fábio Lopes define princípio como:

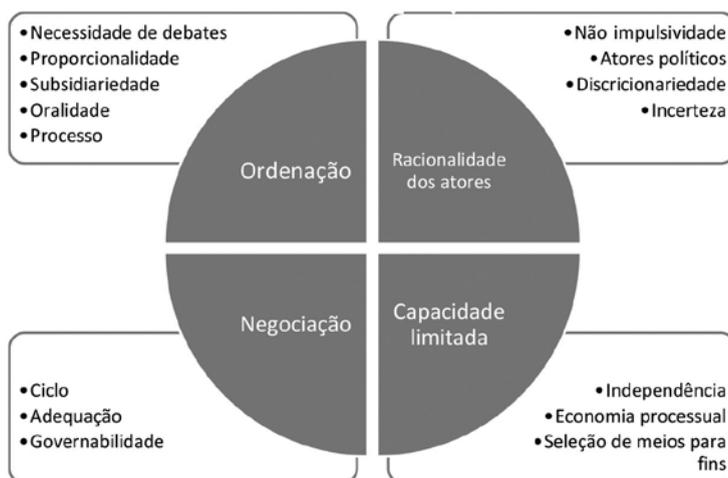
abstrações, interpretáveis num dado arcabouço teórico, que decorrem da generalidade de observações efetuadas com olhar científico e dão base à formulação de hipóteses coerentes, as quais, quando comprovadas e agregadas à teoria, promovem consequências, na forma de avanços teórico ou aplicações práticas, que, em última análise, advêm dos primeiros, comprovando-os e jamais contradizendo-os (2009, p. 20).

São, portanto, elementos essenciais para a configuração de um princípio a *generalidade*, ou sua capacidade de ser aplicável a toda uma série de situações de determinada categoria, a *abstração*, por terem uma estrutura indefinida, a *interpretabilidade*, pois permitem a sua aplicação em diferentes contextos e, por fim, a *capacidade geracional*, “porquanto sua existência e seu posicionamento hierárquico pressupõe a capacidade de originar manifestações teóricas consequentes” (LOPES, 2009, p. 20).

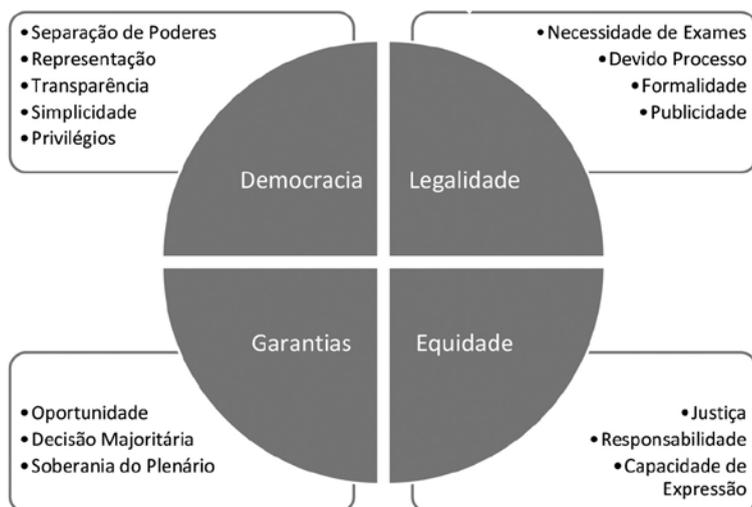
A partir de consagradas fontes bibliográficas em cada uma dessas três áreas, foram listados 64 princípios, dos quais 38 foram considerados pertinentes ao processo legislativo (LOPES, 2009, p. 76-77) porque verificou-se existir viabilidade de interação com as normas regimentais. Desses princípios, o autor elegeu oito que considerou nucleares, porque “subjacentes a um espectro maior de procedimentos e etapas” do processo legislativo (LOPES, 2009, p. 84). Por fim, o autor organizou os princípios nucleares em dois grupos, segundo sua relação com o conceito *lato sensu* da Economia, ou então por serem institutos advindos da Constituição. Ao redor desses núcleos circundam os demais princípios, porque a eles convergentes em razão de uma semelhança semântica. Foram assim didaticamente agrupados os princípios pertinentes ao processo legislativo (LOPES, 2009, p. 86).<sup>13</sup>

13 A descrição dos princípios aqui listados pode ser encontrada em <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3638>>.

**Figura 1 - Princípios nucleares do Processo Legislativo agrupados em função de sua relação com o conceito *lato sensu* de Economia.**



**Figura 2 - Princípios nucleares do Processo Legislativo agrupados em função de sua relação com o Direito**



Fábio Lopes reconhece que esse esquema é um exercício de sistematização passível de reformulação (2009, p. 86), mas a contribuição foi dada no sentido de estabelecer que a compreensão do Processo Legislativo, a partir de uma análise principiológica, somente é possível com a ampliação do espectro de busca. A contribuição mais significativa é certamente a da Ciência Política. A síntese feita pela professora Hilda de Souza é pertinente:

Os princípios norteadores do processo legislativo não estão estabelecidos exclusivamente para ele, mas encontram-se insculpidos no sistema normativo brasileiro como pedras fundamentais da **estrutura jurídico-política do Estado Brasileiro** (1998, p. 48).

Se os princípios que fundamentam, interpretam e suplementam as normas do processo legislativo possuem essa riqueza de fontes, assim como se demonstrou ocorrer com as fontes do processo legislativo *per se*, é plausível inferir, com ainda mais convicção, que uma análise da natureza dessas regras não pode resumir-se a uma busca a partir da Teoria Geral do Direito. É o que a realidade parece querer demonstrar, conforme se procurará demonstrar no capítulo que se segue.



## **4. A APLICAÇÃO DAS NORMAS PROCESSUAIS LEGISLATIVAS NAS SESSÕES DO CONGRESSO NACIONAL**

### **4.1 As Normas Processuais Aplicáveis**

Pode-se afirmar, conforme magistério de Norberto Bobbio, que, para se conhecer determinado ordenamento jurídico ou um de seus subsistemas, deve-se, antes de tudo, inventariar suas fontes (1999, p. 45). O Congresso Nacional, quando reúne, em um mesmo espaço, Senadores e Deputados, demanda obediência a um conjunto razoavelmente preciso de normas que formam um pequeno, mas complexo, subsistema do ordenamento jurídico pátrio. Portanto, para se compreender como são tomadas as decisões nessa arena, deve-se observar como estão dispostas e de que maneira são aplicadas as normas nesse ajuntamento.

São as seguintes as normas que, em alguma medida, compõem o acervo de fontes normativas (para utilizar a denominação de Martinez Elipe) no âmbito das reuniões ou sessões conjuntas<sup>14</sup>:

- Constituição Federal de 1988;
- Regimento Comum (Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970);
- Resoluções do Congresso Nacional:
  - nº 1, de 1989, que dispõe sobre a apreciação de medidas provisórias editadas anteriormente à Emenda Constitucional nº 32, de 2001;

---

<sup>14</sup> Entende-se por reunião conjunta o agrupamento de Senadores e Deputados em comissões mistas como, por exemplo, as que são criadas para a análise de medidas provisórias (Art. 62, § 9º, da Constituição Federal de 1988) e por sessão conjunta o ajuntamento da totalidade dos Senadores e Deputados para a apreciação de algumas matérias constitucionalmente definidas como, por exemplo, os vetos presidenciais (Art. 66, § 4º, da Constituição Federal de 1988).

- nº 1, de 1990, que dispõe sobre a Comissão Representativa do Congresso Nacional;
  - nº 1, de 2002, que dispõe sobre a apreciação de Medidas Provisórias;
  - nº 1, de 2006, que dispõe sobre a Comissão Mista de Orçamento;
  - nº 4, de 2008, que dispõe sobre a Comissão Mista de Mudanças Climáticas;
  - nº 1, de 2011, que dispõe sobre a Representação Brasileira no Mercosul;
  - nº 2, de 2013, que dispõe sobre a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência;
  - nº 1, de 2014, que dispõe sobre a Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher;
  - nº 2, de 2014, que dispõe sobre a Comissão Mista de Assuntos Relacionados à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa;
- Regimento do Senado Federal (Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970);
  - Regimento da Câmara dos Deputados (Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 1989);
  - Decreto Legislativo nº 77, de 2002, que dispõe sobre o mandato dos membros do Conselho de Comunicação Social;
  - Ato da Mesa do Senado Federal nº 1, de 2013, que dispõe sobre o Regimento do Conselho de Comunicação Social<sup>15</sup>;

---

15 O Conselho de Comunicação Social não é um órgão formado por Parlamentares, mas é, por força do artigo 224 da Constituição Federal de 1988, um órgão do Congresso Nacional. Sua composição é definida pelo art. 4º da Lei nº 8.389, de 1991.

- Decisões a questões de ordens:
  - com manifestação do Plenário, após decisão de Comissão de Constituição e Justiça, a teor do que dispõe o art. 132, § 2º, do Regimento Comum;
- como simples precedente.
- Decisões e esclarecimentos da Presidência em reuniões mistas e em sessões do Congresso Nacional<sup>16</sup>;
- Princípios gerais do direito;
- Decisões judiciais<sup>17</sup>.

É importante destacar o fato de que, para enfrentar o problema da completude, o Regimento Comum, que traz diretrizes bastante sintéticas sobre a condução das reuniões e sessões conjuntas, permitiu, a teor do que dispõe o seu art. 151, a aplicação subsidiária, primeiro, do Regimento Interno do Senado Federal e, permanecendo a omissão, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Quando se tratou da dimensão política do processo legislativo, foi afirmado que a dinamicidade das atividades e das negociações em um Parlamento justificam a aplicação do que se denominou de fontes sociológicas do direito parlamentar, que, por vezes, podem até se sobrepor ao emprego das fontes normativas, diferentemente do que se admite, por exemplo, em decisões no âmbito do Poder Judiciário e do Poder Executivo. É a utilização das fontes sociológicas na arena das Sessões do Congresso Nacional que será analisada no último item do

---

16 Exemplo importante de decisão da Presidência foi a exarada em 9 de novembro de 1988, publicada no Diário do Congresso Nacional, do dia seguinte, à pág. 875, que estabeleceu procedimentos temporários para a apreciação de Medidas Provisórias no Congresso Nacional enquanto pendia regulamentação sobre a tramitação dessa matéria em razão da inovação trazida pela Constituição Federal de 1988.

17 O prazo concedido para que as lideranças fizessem as indicações de membros da chamada CPMI da Petrobrás (criada pelo Requerimento do Congresso Nacional nº 3, de 2014) foi fundamentada em decisão proferida no âmbito do Mandado de Segurança nº 24.831, que tratava da CPI dos Bingos, conforme restou consignado no Diário do Congresso Nacional de 8 de maio de 2014, à pág. 23.

presente capítulo. Antes, porém, é preciso conhecer, em linhas gerais, como se dá a rotina de funcionamento das Sessões do Congresso Nacional bem como quais os personagens nela envolvidos.

## 4.2 Dinâmica das Sessões do Conjuntas

### 4.2.1 O Palco

Por força do artigo 3º do Regimento Comum, ficou estabelecido que as sessões do Congresso Nacional serão realizadas, via de regra, no Plenário da Câmara dos Deputados. As razões são óbvias: se comparado ao Plenário do Senado Federal, ele comporta não só um número maior de Parlamentares e assessores como também garante um maior acesso de visitantes que desejem acompanhar as sessões das galerias. Nada obsta que outro local seja designado, conforme prevê o próprio artigo 3º. As sessões solenes do Congresso Nacional, por exemplo, geralmente realizam-se no Plenário do Senado Federal, em razão de serem frequentadas por um público menor.

### 4.2.2 Personagens

#### 4.2.2.1 Mesa

O Regimento Comum, que é uma Resolução datada de 1970, precisa ser sempre lido à luz da Constituição Federal de 1988. O seu artigo 1º, que trata da direção dos trabalhos do Congresso Nacional, deve ser objeto de necessária adaptação, pois ele prevê que as sessões conjuntas serão dirigidas pela Mesa do Senado Federal. A atual Carta Magna, no entanto, estabelece, em seu art. 57, § 5º, que “A Mesa do Congresso Nacional será presidida pelo Presidente do Senado Federal, e os demais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.” Portanto, a partir desse marco, fica assim constituída a Mesa do Congresso Nacional:

- *Presidente*: Presidente do Senado Federal;

- *1º Vice-Presidente*: 1º Vice-Presidente da Câmara dos Deputados;
- *2º Vice-Presidente*: 2º Vice-Presidente do Senado Federal;
- *1º Secretário*: 1º Secretário da Câmara dos Deputados;
- *2º Secretário*: 2º Secretário do Senado Federal;
- *3º Secretário*: 3º Secretário da Câmara dos Deputados;
- *4º Secretário*: 4º Secretário do Senado Federal.

O artigo 2º do Regimento Comum estabelece que as sessões do Congresso Nacional serão convocadas pelo Presidente do Senado Federal ou por seu substituto. Conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, nos autos do Mandado de Segurança nº 24.041, o substituto do Presidente da Mesa do Congresso Nacional é o 1º Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, que ocupa, como se viu, o mesmo cargo na Mesa Conjunta. A querela surgiu em agosto de 2001, em razão de o 1º Vice-Presidente do Senado Federal, Senador Edison Lobão, então presidente interino daquela Casa, ter assinado convocação para sessão do Congresso Nacional (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2001).

Ainda conforme o art. 2º do Regimento Comum, as convocações para as sessões do Congresso Nacional deveriam ser precedidas de anuência da Mesa da Câmara dos Deputados. Todavia, tendo em vista a concepção de Mesa do Congresso Nacional trazida pelo Texto Magno de 1988, entende-se que ela seja desnecessária, conforme modelo de convocação anexo a este trabalho.

Restaram pendentes de adaptação diversos outros dispositivos, incluindo os que tratam da alteração do Regimento Comum. Segundo o art. 128, podem propor a sua alteração cem Parlamentares (oitenta deputados e vinte senadores) ou as Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Tal proposta, segundo a lógica Constitucional, deveria caber à Mesa do Congresso Nacional.

Na prática, em razão dessa falta de adaptação do texto regimental, a Mesa do Congresso Nacional, como órgão, possui pouquíssimas atribuições além da constituição de mera sequência de presidenciáveis nas sessões conjuntas. O artigo 6º da Resolução do Congresso

Nacional nº 1, de 2006, prevê que compete à Mesa do Congresso Nacional fixar as representações partidárias que integrarão a Comissão Mista de Orçamento. Todavia, não há quaisquer registros de reuniões desse órgão<sup>18</sup>, o que leva a crer que, nesse caso, essas funções sejam exercidas quase que exclusivamente pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional.

Ao Presidente, além de convocar as Sessões do Congresso Nacional, compete dirigir os trabalhos e, nessa tarefa, exercer a importante função de juiz dos procedimentos de Plenário. Cabe-lhe decidir, em caráter irrecorrível, as questões de ordem<sup>19</sup> que surgirem ao longo da sessão (Arts. 131 e 132 do Regimento Comum). Somente caberá recurso das decisões do Presidente da sessão caso a questão tenha relação com dispositivo constitucional. Esse recurso, que não terá efeito suspensivo, será encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ da Casa à qual pertencer o Parlamentar recorrente –. O parecer da CCJ irá ao Plenário do Congresso Nacional e, se aprovado, fixará norma a ser observada nas demais situações idênticas. Todavia, apesar de inúmeras questões de ordem terem sido levantadas nas sessões do Congresso Nacional após 1988, não há caso registrado de parecer a recurso que tenha sido aprovado no Plenário. Isso demonstra que, na prática, o poder de decisão do Presidente em uma Sessão do Congresso Nacional é bastante amplo, chegando a ter contornos de verdadeira incontestabilidade no âmbito legislativo.

#### 4.2.2.2 Parlamentares

As sessões conjuntas do Congresso Nacional podem reunir até 594 parlamentares. A atuação individual deles é bastante limitada quando comparada, conforme se verá adiante, com a atuação dos Líderes. No entanto, há certas prerrogativas que podem ser exercidas por qualquer Congressistas. O art. 29, § 2º, do Regimento Comum, por

18 Uma rápida pesquisa nos sítios do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e em mecanismos de busca informa que os únicos atos desse colegiado que podem ser recuperados são os relativos à consolidação das alterações promovidas no Regimento Comum.

19 Segundo o art. 131 do Regimento Comum, constitui questão de ordem “toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição”.

exemplo, prevê que, verificada a presença inferior ao mínimo estabelecido para a abertura da sessão (1/6 dos membros de cada uma das Casas, ou seja, 14 senadores e 86 deputados), poderá qualquer Parlamentar solicitar o encerramento dos trabalhos. Como se verá mais adiante, esse é um expediente frequentemente utilizado quando não há acordos sobre votações.

#### 4.2.2.3 Lideranças

O art. 4º do Regimento Comum determina que, para as atividades conjuntas dos Parlamentares, sejam elas comissões mistas ou sessões do Congresso Nacional, são reconhecidas as lideranças instituídas conforme as regras de cada Casa. Somam-se a elas as lideranças previstas nos parágrafos que se seguem ao art. 4º, quais sejam: a *liderança do governo* (indicada pelo Presidente da República) e a *liderança da minoria* (indicada pelos maiores partidos, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, que expressem oposição ao Governo). Enquanto que a liderança do governo pode ser exercida sem um prazo mínimo ou máximo de vigência, a liderança da minoria possui mandato anual e deve ser exercida alternadamente entre senadores e deputados. Além disso, cada uma dessas duas lideranças pode indicar até cinco vice-líderes para substituírem os líderes em seus impedimentos ou ausências.

As lideranças exercem papel inegavelmente relevante nas decisões ocorridas no âmbito do Parlamento. Especificamente nas sessões do Congresso Nacional, os líderes podem, segundo o Regimento Comum, usar da palavra em qualquer fase da sessão (art. 6º), discutir matéria e encaminhar votação em caráter de preferência (art. 7º), propor inversão de pauta (art. 34, parágrafo único), apresentar requerimentos de encerramento de discussão, de adiamento de votação, de votação nominal de matéria ou de verificação de quórum de votação (arts. 39, § 1º, 40 e 44, parágrafo único, art. 45, § 1º), orientar suas bancadas (art. 106-A, § 2º), declarar obstrução (art. 106-C) e apresentar requerimentos de preferência e de destaque (arts. 50 e 106-D).

Outra função importantíssima está insculpida no art. 45 do Regimento Comum ao estabelecer que, nas votações simbólicas, “o pronunciamento dos Líderes representará o voto de seus liderados presentes, permitida a declaração de voto.” Essa competência é bastante

polêmica e frequentemente tem sua constitucionalidade questionada, como se demonstra pela fala do Deputado Mendes Ribeiro, em sessão do Congresso Nacional realizada no dia seguinte ao da promulgação da Constituição Federal de 1988 (Diário do Congresso Nacional de 7 de outubro de 1988, pág. 842):

Sr. Presidente, juramos, ontem, a Constituição brasileira. No seu art. 47 – a Carta é muitíssimo clara – diz que as deliberações devem ser tomadas com a presença da maioria absoluta de seus membros... Os arts. 4º, 5º, 6º e 7º do Regimento Comum falam nas atribuições de Liderança, e em nenhum deles está dito que os Líderes votam sem os 280 [*soma dos Senadores e Deputados que comporiam a maioria absoluta da composição do Congresso Nacional*] estarem aqui.

Então, invocando, antes de mais nada, e apenas o art. 47 da Constituição, ontem jurada, peço a V. Ex<sup>a</sup> não determine a votação, ou faça, pelo painel eletrônico, a verificação de *quorum*.

Todavia, conforme se verá adiante, a constante dificuldade na obtenção de quórum para deliberações nas sessões do Congresso Nacional fez com que os líderes mantivessem sua indispensabilidade ao longo do tempo. São especialmente eles que, no âmbito das sessões conjuntas, viabilizam acordos sem os quais as atividades parlamentares restariam demasiadamente travadas. É o que afirma Victor Amorim:

E é exatamente em tal contexto que reside a importância dos líderes (como representantes dos partidos políticos) na composição de acordos internos para a **suplantação de eventuais entraves próprios do jogo político** e da relação entre os poderes Executivo e Legislativo, traço característico de uma democracia predominantemente consensual como a brasileira, no qual o padrão de interação entre os atores político é o de composição, de modo que as variações de enfrentamento apresentam-se como exceção (2015, p. 89).

São os acordos viabilizados pelas lideranças que, conforme se procurará demonstrar à frente, dão a tônica das sessões do Congresso Nacional. É o destaque por elas recebido que justifica serem posições especialmente cobiçadas pelos Parlamentares.

### 4.2.3 O Enredo

O Regimento Comum previa, em sua redação original, de 1970, as seguintes competências para as sessões do Congresso Nacional (art. 1º):

- I - inaugurar a sessão legislativa;
- II - dar posse ao Presidente e ao Vice-Presidente da República eleitos;
- III - discutir, votar e promulgar emendas à Constituição;
- IV - deliberar sobre projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, no caso do art. 51, § 2º, da Constituição;
- V - discutir e votar o Orçamento;
- VI - conhecer de matéria vetada e sobre ela deliberar;
- VII - deliberar sobre decretos-leis expedidos pelo Presidente da República;
- VIII - deliberar sobre impugnações do Tribunal de Contas;
- IX - delegar ao Presidente da República poderes para legislar;
- X - delegar à Comissão poderes para legislar em seu nome;
- XI - elaborar ou reformar o Regimento Comum;
- XII - atender aos demais casos previstos na Constituição e neste Regimento.

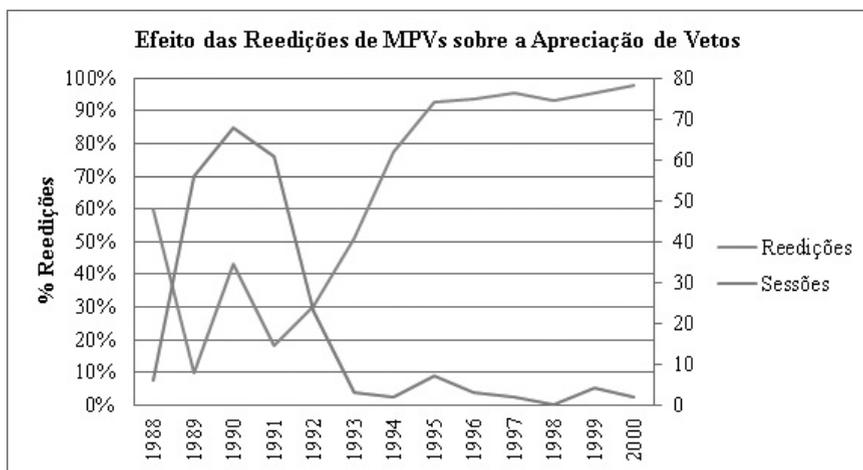
Com o advento da Constituição de 1988, o Congresso Nacional, conjuntamente, passou a apenas promulgar as emendas à Constituição. A discussão e a votação das propostas de alteração do texto constitucional passaram a ocorrer em Casas separadas. Além disso, o Presidente deixou de ter o Congresso Nacional como opção para a apreciação de projetos de lei que precisassem de urgência em sua tramitação, conforme autorizava o art. 51, § 2º, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969: “Se o Presidente da República julgar urgente o projeto, poderá solicitar que a sua apreciação seja feita em sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro do prazo de quarenta dias”. A única espécie de projeto de lei que passou a poder ser deliberada

nas sessões conjuntas foi aquela relativa às matérias orçamentárias. Também deixou de existir a possibilidade de deliberação a respeito de impugnações do Tribunal de Contas da União e os decretos-leis foram substituídos pelas Medidas Provisórias, que eram apreciadas em sessões conjuntas.

Portanto, a partir de 1988, as sessões conjuntas passaram a deliberar especialmente sobre três tipos de matérias: medidas provisórias, matérias orçamentárias e vetos presidenciais.

Conforme aponta o gráfico a seguir, elaborado por Marcos Aurélio Pereira (2016, p. 80) em dissertação de mestrado a respeito da apreciação de vetos presidenciais pelo Congresso Brasileiro, a agenda do Congresso Nacional foi dominada pelas deliberações das Medidas Provisórias até que o fenômeno das reedições, a partir de 1992, diminuiu sensivelmente a necessidade de sessões conjuntas.

**Gráfico 1 - Efeito das reedições de medidas provisórias sobre as sessões de vetos (PEREIRA 2016, p. 80)**



Há aqui um importante aspecto a respeito do enredo que caracteriza as sessões conjuntas: os vetos presidenciais, a não ser quando muito polêmicos ou de forte apelo social, não são matérias capazes de garantir a manutenção de uma frequência razoável de Sessões do Congresso Nacional. Em outras palavras, as convocações tinham como

propósito, via de regra, a apreciação de medidas provisórias ou de matérias orçamentárias. Dificilmente eram realizadas sessões com o objetivo precípuo de apreciar vetos presidenciais. Daí porque negou-se aplicação ao comando constitucional, segundo o qual a pauta do Congresso Nacional restaria sobrestada caso houvesse vetos presidenciais que não tivessem sido apreciados em até 30 dias de seu recebimento.

Na prática, portanto, de uma média de 78 sessões deliberativas anuais na 48<sup>a</sup> Legislatura (1987 a 1991), chegou-se a um patamar cinco vezes menor, de apenas quinze sessões conjuntas na 51<sup>a</sup> Legislatura (1999 a 2003) (PEREIRA, 2016, p. 82). Esse aparente desprestígio das sessões conjuntas é ratificado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, quando as Medidas Provisórias passaram a ser apreciadas em Casas separadas. A partir desse momento, o Congresso convocava suas sessões para, eminentemente, apreciar matérias orçamentárias e, eventualmente, alguns poucos vetos presidenciais.

Em face de uma quantidade cada vez maior de vetos presidenciais pendentes de apreciação, foi aprovada, em 11 de julho de 2013, a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2013, que teve como principais impactos os seguintes: 1) efetivação do comando constitucional de sobrestamento de pauta dos vetos que não fossem apreciados no prazo de 30 dias; 2) congelamento do estoque de vetos até a data da promulgação da Resolução (PEREIRA, 2016, p. 90). Assim, todos os vetos apostos a partir de 12 de julho de 2013 passaram a, obrigatoriamente, trancar a pauta das sessões conjuntas enquanto os anteriores a esta data foram relegados a uma espécie de “limbo legislativo” em que se encontram, por exemplo, as Medidas Provisórias anteriores à Emenda Constitucional nº 32, de 2001, e ainda pendentes de apreciação.

As sessões do Congresso Nacional receberam, a partir daí, um novo fôlego: antes de apreciar importantes matérias orçamentárias como, por exemplo, o planoplurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e eventuais revisões de metas fiscais, restou obrigatória a deliberação sobre vetos presidenciais. A definição constitucional de um *quórum* qualificado para a apreciação de vetos (art. 66, § 4º, da Constituição Federal) agregou uma dificuldade adicional a essas

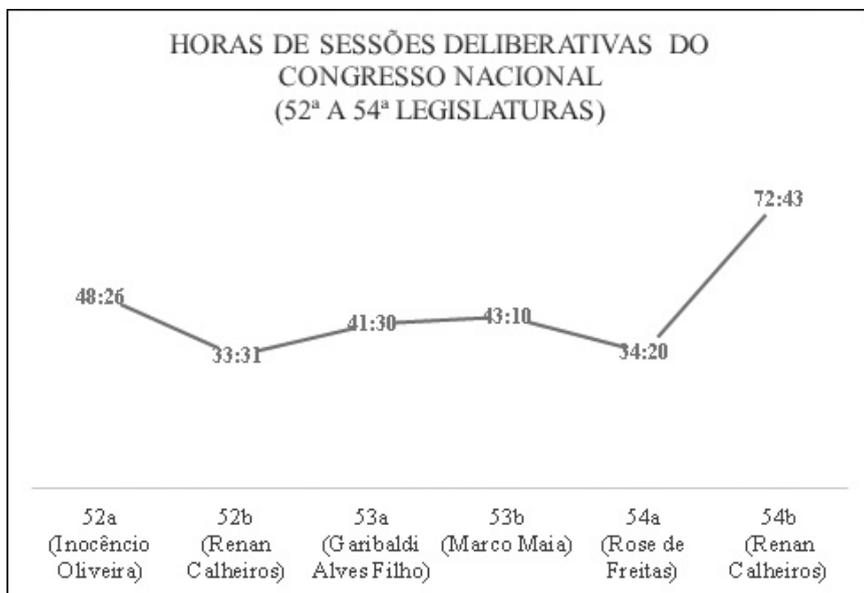
sessões, pois, se antes as deliberações poderiam ser feitas em especial a partir de acordos entre lideranças, agora era necessário o efetivo comparecimento da maioria dos Parlamentares às sessões.

É justamente por ter sido palco de eventos que lhe conferiram especial dinamicidade que se escolheu a 54<sup>a</sup> Legislatura como objeto de análise para uma compreensão da natureza da norma processual legislativa. O enfoque a ser dado é o da aplicação das fontes sociológicas do processo legislativo e como elas parecem se sobressair às fontes normativas, mitigando a rigidez e a vinculação com que, via de regra, são caracterizadas. É o que se procurará demonstrar empiricamente no item seguinte.

### 4.3 A Lógica Decisória nas Sessões Conjuntas da 54<sup>a</sup> Legislatura

#### 4.3.1 O Panorama da 54<sup>a</sup> Legislatura

A 54<sup>a</sup> Legislatura, que compreende as sessões legislativas dos anos de 2011 a 2014, revela a existência de uma importante alteração na dinâmica de funcionamento das sessões conjuntas. Os anos de 2011 a meados de 2013 retratam o *modus operandi* dos anos anteriores, especialmente a partir de 1992, com o advento da reedição de medidas provisórias, em que a grande maioria das sessões revelava um conteúdo majoritariamente orçamentário cuja deliberação se dava precipuamente por meio de acordos. Com a aprovação da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2013, passou-se a, efetivamente, observar o comando constitucional de trancamento de pauta por vetos presidenciais e as sessões tornaram-se consideravelmente mais longas. O gráfico a seguir, que compara o tempo total de duração das sessões do Congresso Nacional conforme divisão bipartida das últimas três Legislaturas completas, parece comprovar essa assertiva:

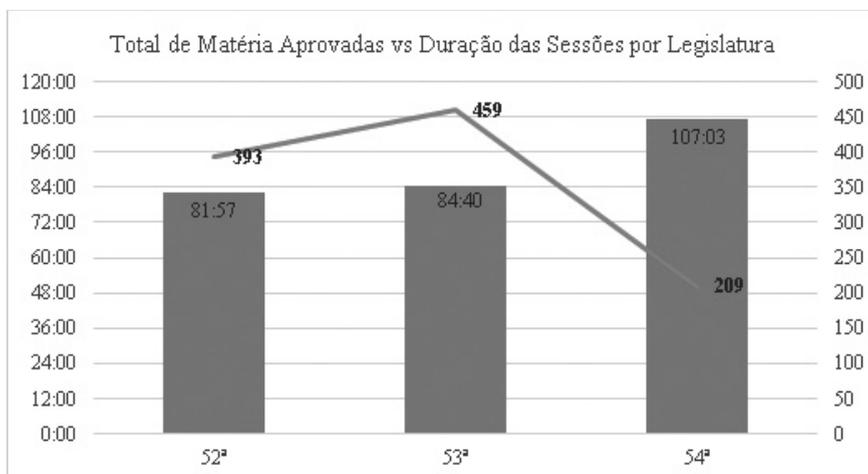


**Gráfico 2 - Total da soma de horas de sessões deliberativas do Congresso Nacional realizadas entre a 52ª e 54ª Legislaturas, que foram bipartidas. Os nomes abaixo de cada bipartição são dos Parlamentares que mais presidiram as sessões naquele período.**

Considerando que a média de duração do total de horas gastas com sessões deliberativas do Congresso Nacional nos períodos designados por 52a a 54a (2003 a 2012) foi de 40 horas e 11 minutos, o período referente a 54b (2013 a 2014), que é justamente quando passou a ser aplicada a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2013, representa um acréscimo aproximado de 80% no total de horas de sessões conjuntas naquele período.

A principal razão para esse sensível acréscimo na duração das sessões é o fato de os vetos presidenciais não poderem ser deliberados mediante acordo, diferentemente do que ocorre com as matérias orçamentárias. O comando previsto no art. 66, § 4º, da Constituição Federal, ao estabelecer que o veto somente será rejeitado pela maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas do Congresso Nacional, impede que se adote, em tese, a modalidade simbólica de votação.

Outra importante conclusão a que se pode chegar a partir dos dados obtidos pela análise das sessões deliberativas do Congresso Nacional ocorridas na 54ª Legislatura é que o acréscimo de horas de trabalho não implicou em uma maior produtividade legislativa. O que ocorreu, conforme demonstra o gráfico a seguir, foi exatamente o contrário:



**Gráfico 3 - Total de matéria aprovadas em comparação com a duração das Sessões do Congresso Nacional das 52ª, 53ª e 54ª Legislaturas**

Assim, mesmo havendo um aumento de aproximadamente 25% no total de horas de deliberação entre a 53ª e a 54ª Legislaturas, houve um decréscimo de 45% no número de matérias deliberadas. A partir de um enfoque exclusivamente processual, esse fenômeno pode ser explicado a partir de uma análise da aplicação das fontes sociológicas do direito parlamentar.

#### 4.3.2 A Aplicação das Fontes Sociológicas do Processo Legislativo

O Congresso Nacional realizou 43 sessões conjuntas durante a 54ª Legislatura, totalizando, aproximadamente 107h03minutos de deliberações. Na análise dos dados provenientes dessas sessões, foram encontrados, segundo a classificação das fontes sociológicas do processo legislativo dada por Martin Elipe, 134 eventos que podem ser

caracterizados como usos, costumes e acordos não tendo sido encontrada nenhuma utilização da espécie precedente, conforme a define o autor espanhol.

A tabela a seguir agrupa cada um desses eventos, assinalando quantas vezes cada um deles ocorreu durante o período assinalado, informando qual norma legislativa pode ser a ele relacionada e, por fim, indica se foi caso de mera flexibilização da norma ou, de maneira mais drástica, se houve o afastamento de uma norma.

**Tabela 1 - Relação de eventos em que foram aplicadas as fontes sociológicas do processo legislativo nas sessões conjuntas da 54<sup>a</sup> Legislatura**

Modalidade	Descrição	Utilização	Norma Relacionada	Relação com a Norma
Uso	Abertura da sessão com base na lista de presença das Casas	41	Art. 28 RCCN	Afastamento
Uso	Adendo de Plenário para matérias orçamentárias	4	Diversas	Afastamento
Costume	Votação de matéria com pauta sobrestada por vetos presidenciais	16	Art. 66, § 6º CF	Afastamento
Costume	Contagem do prazo para apreciação de vetos presidenciais a partir de sua leitura	11	Art. 66, § 4º CF	Flexibilização
Costume	Utilização de cédula para votação de vetos presidenciais	6	Diversas	Flexibilização
Acordo	Votação de matéria sem quórum	19	Arts. 29 e 35 RCCN e Art. 47 CF	Afastamento
Acordo	Suspensão da sessão	14	Arts. 24 RCCN	Afastamento

Modalidade	Descrição	Utilização	Norma Relacionada	Relação com a Norma
Acordo	Abertura do processo de votação de vetos por cédulas ou painel antes de iniciada a discussão da matéria	7	Art. 49 RCCN	Afastamento
Acordo	Votação simbólica de requerimento de urgência	6	Art. 155 RICD	Flexibilização
Acordo	Leitura de requerimento de criação de CPMI em sessão sem quórum para abertura	2	Art. 29 RCCN	Afastamento
Acordo	Apreciação de matéria em uma Casa sendo que não há quórum na outra	1	Art. 29 RCCN	Afastamento
Acordo	Concessão da palavra a oradores inscritos em sessão sem quórum para abertura	1	Art. 29 RCCN	Afastamento
Acordo	Construção do texto de proposição em Plenário	1	Diversas	Afastamento
Acordo	Extensão do prazo de breves comunicações	1	Art. 31 RCCN	Flexibilização
Acordo	Possibilidade de acréscimo ou retirada de assinatura de requerimento de CPMI fora do prazo regimental	1	Art. 244 RISF	Flexibilização
Acordo	Votação de matérias no período do Expediente	1	Arts. 30 e ss. RCCN	Afastamento
Acordo	Votação de redação final na mesma sessão em que a matéria foi aprovada	1	Art. 51, § 2º RCCN	Afastamento

Acordo	Eleição simbólica do conselho de comunicação social	1	Art. 2º DL 77/2002 e Art. 47 RCCN	Afastamento
--------	---	---	--	-------------

Cabe, agora, descrever cada um desses eventos de maneira a se justificar o seu enquadramento como uso, costume ou acordo:

*A abertura da sessão com base nas listas de presença das Casas, e não segundo a presença física no Plenário à hora de abertura, é certamente a prática reiterada mais antiga nas sessões do Congresso Nacional. É possível verificar a utilização da fórmula de abertura “As listas de presença acusam o comparecimento de — senadores e — Deputados. Havendo número regimental, declaro aberta a sessão.” em praticamente todas as sessões conjuntas. Isso possivelmente advém de dois fatores: 1) dificuldade histórica para a obtenção de quórum de abertura e manutenção das sessões conjuntas e 2) deliberação por acordo mediante o voto da liderança. Há aqui claro afastamento da norma inscrita no art. 28 do Regimento Comum: “As sessões *somente* serão abertas com a presença mínima de 1/6 (um sexto) da composição de cada Casa do Congresso.” Esse uso é frequentemente questionado e, por vezes, produz diálogos inusitados como o ocorrido na sessão do Congresso Nacional de 12 de dezembro de 2012 (BRASIL 13/12/2012, 2449):*

**A SRA. PRESIDENTE** (Rose de Freitas. PMDB – ES) – As listas de presença acusam o comparecimento de 62 Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores e 449 Sr<sup>as</sup> e Srs. Deputados. Há número regimental. Declaro aberta a sessão. Sob a proteção de Deus, iniciamos os nossos trabalhos.

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (PT – RJ) – Questão de ordem, Sr<sup>a</sup> Presidente.

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (PT – RJ. Para uma questão de ordem. Sem revisão do orador.) – O art. 28 fala que as sessões somente poderão ser abertas com a presença de, no mínimo, 1/6 da composição de cada Casa do Congresso. Do Senado, tenho certeza de que não há 1/6 dos Senadores aqui. Então, peço a abertura do registro de presença dos Deputados e Senadores necessária aqui no plenário.

**A SRA. PRESIDENTE** (Rose de Freitas. PMDB – ES) – Pois não. É a **presença física** que V. Ex<sup>a</sup> fala?

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (PT – RJ) – Exatamente.

**A SRA. PRESIDENTE** (Rose de Freitas. PMDB – ES) – Nós pedimos aos Srs. Senadores que façam o registro de presença na Mesa, **fisicamente**. (grifo nosso)

*A apresentação de adendo de Plenário para matérias orçamentárias* é um comportamento pelo qual se possibilita a alteração daquilo que foi decidido no âmbito da Comissão Mista de Orçamento (CMO). Essas modificações geralmente decorrem de acordos que objetivavam viabilizar a aprovação dessas matérias e funcionam, na prática, como uma verdadeira reabertura do prazo de emendamento do texto aprovado pela comissão. Há, aqui, claro afastamento da aplicação de diversas normas que definem, por exemplo, o prazo para a apresentação de emendas (que ocorre exclusivamente no âmbito da CMO), e também de normas relativas à apresentação de destaques (que, em tese, seria a única possibilidade regimental de alteração do texto em Plenário, conforme dispõem os arts. 132 e 132-A da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2016). As considerações aqui também são aplicáveis ao evento de *construção do texto de proposição em Plenário*. Foi o caso do projeto que, quando aprovado, tornou-se a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2013. O esboço do texto foi oferecido pela Mesa da Câmara dos Deputados, mas foi efetivamente construído em Plenário, na sessão de 11 de julho de 2013 (BRASIL 8/7/2013).

*A votação de matéria com pauta sobrestada por vetos presidenciais* é costume que caracteriza bem os momentos de prevalência sobre normas regimentais e, inclusive, sobre dispositivos constitucionais. O art. 66, § 6º, da Constituição Federal, determina que, se houver veto presidencial com o prazo de 30 dias esgotado (art. 66, § 4º), todas as demais matérias restarão sobrestadas. No entanto, essa determinação não foi observada entre 1988 e 2013. A justificativa para tal costume está relacionada ao poder de agenda do Parlamento e foi bem sintetizada pelo Presidente Renan Calheiros em resposta a questão de ordem sobre o assunto feita pelo Senador Aloysio Nunes na sessão do Congresso Nacional de 7 de março de 2013:

**O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB-AL)** – Senador Aloysio, V. Exa. sabe que a intervenção de V. Exa. verdadeiramente qualifica esta sessão, esta discussão, este debate. Quanto ao sobrestamento de toda a pauta do Congresso Nacional por vetos, há de se aplicar a mesma interpretação já consagrada para o sobrestamento das deliberações nas Casas Legislativas por medidas provisórias, **respeito à autonomia do Poder Legislativo de construir sua própria agenda** e, ao mesmo tempo, respeito ao bloqueio procedimental previsto no § 6º do art. 66 da Constituição Federal. Ressalte-se que a matéria orçamentária é lei peculiar de caráter autorizativo, regulada pela Constituição com regras específicas previstas em título próprio. A própria Constituição, todos sabem, remete ao Regimento Comum o seu processo legislativo, e, desde 1988, dentro do seu poder de agenda, o Congresso Nacional, como expressou o Senador Pimentel, vota leis orçamentárias mesmo havendo vetos presidenciais lidos e em tramitação. **Tal procedimento reafirma a autonomia do Poder Legislativo de formular, repito, a sua própria agenda.** (grifo nosso) (BRASIL 07/03/2013, p. 832)

Foi somente a partir da aprovação da Resolução nº 1, de 2013, que o comando constitucional passou a ser efetivamente obedecido. Essa situação ilustra bem como a lógica da aplicação das normas processuais legislativas não é a mesma das demais normas: a aplicação de uma norma constitucional é sobrestada por um costume que, por sua vez, é afastado por uma norma regimental. Aqui, o padrão legalidade em que prevalece a hierarquia das normas é substituído pelo padrão efetividade, em que se sobrepõe a solução que melhor se adequa ao contexto que, nesse caso, é eminentemente político.

*A contagem do prazo para apreciação de vetos presidenciais a partir de sua leitura, e não de seu recebimento, foi um costume que também perdurou de 1988 até 2013, tendo sido igualmente modificado pela Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2013. Atualmente, a contagem do prazo se dá a partir da protocolização da Mensagem Presidencial do Veto na Secretaria Legislativa do Congresso Nacional. As considerações para esse evento são as mesmas feitas para a questão do sobrestamento da pauta, à exceção de que não se trata de afastamento da norma, mas de flexibilização, tendo em vista a ambiguidade do termo “recebimento” que a Constituição utiliza no seu art. 66, § 4º.*

A *utilização de cédula para votação de vetos presidenciais* foi costume inaugurado em 1992 (PEREIRA, 2016, p. 71), em razão da grande quantidade de vetos que já àquela época se acumulava. Essa metodologia possibilitou a apreciação de vetos sobre os mais diversos assuntos ao mesmo tempo o que, de plano, desafia a própria lógica processo legislativo clássico para o qual são imprescindíveis a separação entre discussão e votação e a apreciação de uma matéria por vez. Esse costume acabou tornando-se norma regimental com a aprovação da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2015.

A *votação de matérias sem quórum* é evento proveniente de acordos entre lideranças, para possibilitar, especialmente, o fluxo da pauta orçamentária. Esse comportamento implica no afastamento de norma constitucional (art. 47), segundo a qual “as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros” e também de dispositivo regimental (art. 35 do Regimento Comum) que não permite a deliberação caso não haja *quorum* suficiente para tal. Essa é uma das espécies de acordos mais comuns que são firmadas no âmbito das Sessões Conjuntas. Sua necessidade advém da já mencionada dificuldade histórica de obtenção de *quorum* para essas sessões. Em outras palavras, quando, em sessões do Congresso Nacional, se utiliza a expressão acordo, geralmente está-se a referir à autorização para a votação de matérias quando inexistente o *quorum* exigido. Na prática, essa situação acaba por municiar a oposição com elementos para exigir o cumprimento de ou a assunção de outros acordos ou compromissos. É o que revela a fala do Deputado Paulo Pereira da Silva (Paulinho da Força) em sessão de 21 de dezembro de 2011 em que se votava o orçamento da União para 2012:

**O SR. PAULO PEREIRA DA SILVA** (PDT-SP. Questão de ordem.) – Sr. Presidente, apesar dos apelos do Líder do Governo, eu quero dizer que nós **insistimos** o ano inteiro, o mês inteiro, a semana inteira **para que a Presidenta Dilma recebesse os aposentados, recebesse um representante de cada um dos movimentos que estão em luta por salários.** Lamentavelmente, a Presidenta Dilma não os recebe. Devido a isso, até com constrangimento, **nós queremos uma verificação de *quorum* de acordo com o art. 29 do Regimento Comum.** Portanto, até por esse clima que existe na Casa, clima de insatisfação, de revolta dos funcionários, nós deixa-

ríamos o Orçamento para ser discutido em fevereiro. (grifo nosso) (BRASIL 22/12/2011, p. 3585)

As mesmas considerações podem ser relacionadas aos eventos de *leitura de requerimento de criação de CPMI em sessão sem quórum* para abertura, de *apreciação de matéria em uma Casa sendo que não há quórum para deliberação na outra* e de *concessão da palavra a oradores inscritos em sessão sem quórum para abertura*.

A *suspensão das sessões do Congresso Nacional*, com objetivo de construir acordos, não é regimentalmente prevista. O art. 24 do Regimento Comum prevê, como única possibilidade de suspensão, a manutenção da ordem no Plenário. No entanto, houve casos em que uma mesma sessão do Congresso Nacional foi suspensa e reiniciada dez vezes, iniciando-se no dia 7 de dezembro de 2012 e sendo finalizada apenas 14 dias depois, com a finalidade precípua de que as lideranças pudessem entrar em acordo com relação às matérias pautadas (BRASIL, 22/12/2011).

A *abertura do processo de votação de vetos por cédulas ou painel antes de iniciada a discussão da matéria* é também acordo razoavelmente comum que, conforme se afirmou com relação à cédula de votação, desafia a lógica processual legislativa clássica que prima pela separação entre discussão e votação. Além de não haver separação entre discussão e votação, é comum que a primeira tenha como objeto matérias distintas, ou seja, a discussão é feita em globo. Essa possibilidade tornou-se, inclusive, norma regimental, quando a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2015, incluiu o art. 106-A no Regimento Comum para fazer constar o seguinte: “A discussão dos vetos constantes da pauta far-se-á em globo.”

A *votação de requerimentos de urgência*, fundamentada do art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, deveria ocorrer nominalmente já que o dispositivo em questão, ao ser adaptado para as sessões conjuntas, prevê que a sua aprovação deve se dar pela maioria absoluta dos membros de cada Casa. Segundo a mesma lógica aplicada aos vetos, a votação não poderia ser simbólica. No entanto, o que se verificou em seis eventos foi justamente a adoção da modalidade simbólica de votação com o objetivo de dar celeridade aos trabalhos.

A *extensão do prazo de breves comunicações* é evento em que se flexibilizou a norma inscrita no art. 31 do Regimento Comum segundo

o qual “a primeira meia hora da sessão será destinada aos oradores inscritos que poderão usar da palavra pelo prazo de 5 (cinco) minutos improrrogáveis.” O expediente geralmente é utilizado quando se quer possibilitar a obtenção de quórum para as deliberações que ocorrerão na fase subsequente, a Ordem do Dia.

*A abertura de possibilidade de acréscimo ou retirada de assinatura de requerimento de CPMI*, além do prazo regimental, flexibiliza a norma utilizada para esses casos, que é o art. 244 do Regimento Interno do Senado Federal: “Ao signatário de proposição só é lícito dela retirar sua assinatura antes da publicação.” Como a publicação de um requerimento geralmente ocorre no dia seguinte ao da sua leitura, considera-se que o prazo limite para acréscimos ou retiradas de assinaturas devam ocorrer até as 11h59min da data da leitura.

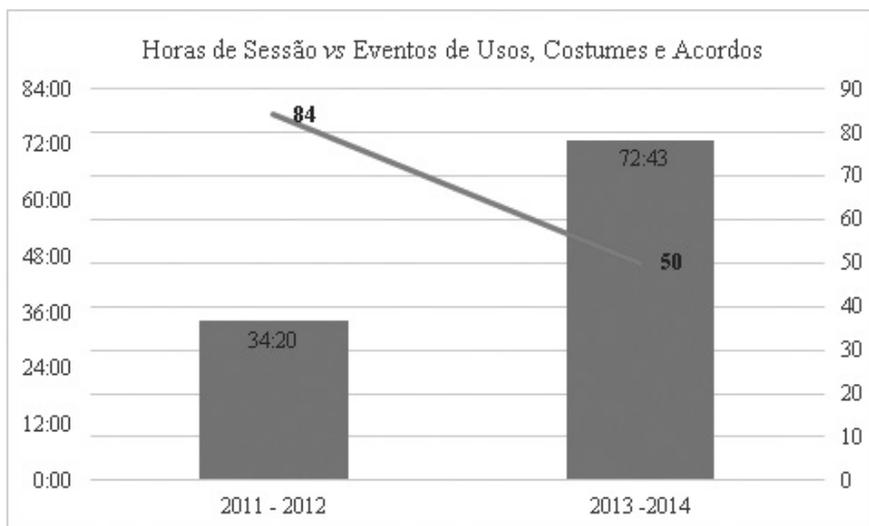
*A votação de matérias no período do Expediente* ocorreu na sessão de 17 de julho de 2012 e, nessa oportunidade, foi, inclusive, votado projeto de resolução do Congresso Nacional que aumentava temporariamente o número de vagas na Comissão Mista de Orçamento, e também foi eleita a composição para mandato do Conselho de Comunicação Social de 2012 e 2013. Foi afastada, aqui, a aplicação dos artigos 30 e seguintes do Regimento Comum, que dispõem que a primeira meia hora da sessão é destinada à mera leitura de expediente e concessão da palavra a quem dela queira fazer uso, para que depois, no período da Ordem do Dia, as matérias sejam apreciadas.

*A votação de redação final de matéria* deveria preceder o que está disposto no art. 51 do Regimento Comum: “Concluída a votação, a matéria voltará à Comissão Mista para a redação final, ficando interrompida a sessão pelo tempo necessário à sua lavratura, podendo, entretanto, ser concedido à Comissão prazo máximo de 24 horas para sua elaboração.” No entanto, como a quantidade de sessões do Congresso Nacional é reduzida, garante-se a aprovação da redação final na mesma sessão em que ela foi aprovada, afastando assim a aplicação do art. 51 acima referido.

Por fim, a *eleição simbólica do conselho de comunicação social* afasta a aplicação do que está previsto no art. 2º do Decreto Legislativo nº 77, de 2002, que estabelece a votação secreta para o caso, e no art. 47 do Regimento Comum, que prevê como ocorrerá a modalidade de

votação secreta. A votação simbólica, justamente porque depende do vislumbre de quantos parlamentares permaneceram como se encontravam, não é, portanto, metodologia adequada para uma votação secreta. No entanto, a questão, do ponto de vista dos Parlamentares, não parece impor a necessidade de que a deliberação seja secreta.

O que se percebe na análise dos dados disponíveis é que houve um número maior de eventos fundados na aplicação das fontes sociológicas do processo legislativo na primeira metade da 54<sup>a</sup> Legislatura que na segunda, conforme demonstra o gráfico a seguir:



**Gráfico 4 - Comparação entre total de horas de sessões deliberativas do Congresso Nacional e quantitativo de eventos de utilização das fontes sociológicas do processo legislativo**

Esses dados revelam que há relação direta entre a utilização das fontes sociológicas do processo legislativo e a duração das sessões do Congresso Nacional. A Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2013, ao efetivar o comando constitucional de sobrestamento de pauta e, conseqüentemente, ao obrigar a apreciação de vetos presidenciais antes das demais matérias, parece ter impactado a dinâmica da lógica decisória das sessões conjuntas. Se, antes, os acordos, usos e costumes mitigavam com mais facilidade as normas regimentais e constitucionais, a partir da promulgação da Resolução em questão, essa flexibilização tornou-se menos frequente.

Todavia, essa aparente “virada do jogo” apenas reforça a dinamicidade das atividades do Parlamento, que ora tende a flexibilizar ou afastar normas regimentais e até constitucionais para fazer prevalecer um acordo político necessário, ora decide que essas normas devem sobrepor-se aos interesses políticos.

Portanto, eventual descumprimento da norma processual legislativa não pode ser interpretada como uma ação que seja fruto de ignorância da norma, de sua importância ou mesmo de qual seria a decisão juridicamente mais acertada, mas como reflexo de uma escolha política.

## 5. CONCLUSÃO

O presente trabalho propôs-se a investigar essencialmente a natureza da norma processual legislativa. Relatou-se, em um primeiro momento, a abordagem dogmática da Teoria Geral do Direito, que considera essa norma como parte integrante do ordenamento jurídico pátrio e que, por isso, está sujeita aos limites e configurações impostos às demais normas jurídicas. Aqui, duas características se sobressaem: a rigidez e a vinculação. As normas jurídicas não são, segundo a dogmática analítica, afeitas à flexibilidade em sua aplicação.

Os diversos estudos relacionados a processo legislativo parecem, em sua maioria, concordar que, ao tornar-se parte integrante do ordenamento jurídico estatal, as normas do processo legislativo também passam a ser de observância obrigatória pelos seus destinatários maiores, os Parlamentares. A consequência, desejável e inevitável, seria a possibilidade de controle de sua observância pelo Poder Judiciário. A adoção do modelo de Estado Democrático de Direito é argumento utilizado para justificar essa escolha, afinal, os Poderes devem ser independentes, mas harmônicos entre si, tendo a Constituição, por isso, previsto ferramentas de pesos e contrapesos que inviabilizassem a existência de um poder soberano, incontrolável.

Portanto, segundo essa abordagem, o Poder Legislativo, ao exercer sua função criadora, só o pode fazê-lo a partir da estrita observância das normas constitucionais e regimentais, sob pena de comprometer a legitimidade do direito que produz. As escolhas, as forças atuantes e os interesses são elementos que pertencem à seara política, mas que, ao chegarem ao Parlamento, devem sujeitar-se ao filtro do processo legislativo. Só assim estariam garantidos os direitos das minorias parlamentares e também do povo. No primeiro caso, para não haver atropelo por uma maioria, e, no segundo, para que ele tenha o direito de ser o destinatário de normas produzidas a partir de uma síntese de convergência de ideias produzida a partir de um processo legal e, por isso, pré-definido e seguro. A política não poderia, jamais, sobrepor-se ao direito.

No entanto, talvez essa seja uma abordagem que confira uma solução demasiadamente simplista para a questão. O Congresso

Nacional, conforme se viu no último capítulo, ao longo das 43 sessões conjuntas realizadas durante a 54<sup>a</sup> Legislatura, apreciou, em nada menos que 19 delas, diversas matérias sem a presença mínima de Parlamentares prevista não somente pelo Regimento, mas também pela Constituição Federal. Todos os projetos de leis relativos ao orçamento anual desse período foram apreciados mediante acordo, ou seja, sem que houvesse a presença em Plenário de, no mínimo, 257 deputados e 41 senadores. No entanto, não houve qualquer insurgência por parte de grupos parlamentares minoritários que ensejasse ações judiciais. Tais normas foram aprovadas, sancionadas ou promulgadas e entram em pleno vigor. É esse fenômeno um reflexo de mero desleixo parlamentar e leniência do Poder Judiciário ou de uma dinâmica que não pode ser compreendida a partir de uma análise puramente jurídica da aplicação norma processual legislativa?

Eros Grau faz um importante alerta ao afirmar que “a compreensão plena do direito transcende a análise exclusivamente da norma[...]. Não se trata apenas de afirmar que o direito é norma, decisão e ordenamento e estrutura, mas sobretudo, que o direito é instância da realidade” (2011, p. 37, grifo nosso). Abstrair a influência das decisões políticas sobre as normas do processo legislativo impede a própria compreensão do processo de criação do direito. É o que indica, novamente, Eros Grau ao afirmar que “o direito, de resto, não é uma questão científica, porém uma questão política” (2011, p. 36, grifo nosso).

O fenômeno da aplicação do direito processual legislativo só é explicado a contento quando, para além de suas fontes normativas, reflete-se sobre o que se chamou de fontes sociológicas, para utilizar a denominação de Martins Elipe. Os usos, os costumes e os acordos que surgem a partir da atividade parlamentar são fontes do processo legislativo tanto quanto o são a Constituição e os regimentos. É a utilização dessas fontes sociológicas que agregam ritmo ao Parlamento. Foi, inclusive, possível comprovar empiricamente que o maior ou menor emprego de usos, costume e acordos no âmbito das sessões conjuntas tem relação direta com a duração e com a produtividade legislativa.

Conforme se verificou, a partir de 1992, com o fenômeno da reedição de medidas provisórias, o Congresso Nacional passou a ser arena quase que exclusiva de apreciação de matérias orçamentárias e, esporadicamente, de vetos presidenciais. Essa situação perdurou até 2013, com a aprovação da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de

2013. Efetivou-se, por meio de norma regimental, o comando Constitucional (editado 25 anos antes) de sobrestamento de pauta por vetos presidenciais que não tivessem sido apreciados dentro de trinta dias de seu recebimento. Essa decisão política teve impacto direto na dinâmica das sessões conjuntas. Durante a primeira metade do período analisado, que corresponde aos anos de 2011 e 2012, foram encontrados 84 eventos de utilização de usos, costumes e acordos em quase 35 horas de sessões deliberativas. Na segunda metade (2013 e 2014), período em que foi adotada a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2013, o número de eventos de utilização de fontes sociológicas do direito parlamentar caiu para 50, o que provocou um acréscimo nas horas de reunião, que passou de 70 horas.

Esse acontecimento demonstra que o Parlamento oscila, a depender do contexto político, entre privilegiar a aplicação dos usos, costumes e acordos ou fazer valer a norma Constitucional ou regimental. Pode-se assim, concluir, que o processo legislativo se caracteriza por sua prática e não pelas suas normas que, por sua vez, têm seu caráter de rigidez e vinculação mitigados pela imposição da realidade à qual estão subordinadas.

A contribuição do presente trabalho está justamente no empreendimento de uma análise que buscou superar a barreira inicial de compreensão do processo legislativo exclusivamente pelo viés da Teoria Geral do Direito. Uma abordagem a partir das fontes sociológicas, secundada pela apresentação de dados empíricos, parece explicar o fenômeno de maneira mais coerente que aquelas que abstraem a norma processual legislativa de seu *habitat*.



## 6. REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *As Lideranças Parlamentares no Processo Legislativo Brasileiro*. Brasília: Dissertação de Mestrado pelo Instituto Brasiliense de Direito Público, 2015.

—. “O Caráter Dinâmico dos Regimentos Internos das Casas Legislativas.” *Revista de Informação Legislativa*, outubro e dezembro de 2015, n. 208: 341 a 357.

AZEVEDO, Márcia Maria Correa de. *Prática do Processo Legislativo*. São Paulo: Atlas, 2001.

BERNARDES JR., José Alcione. *O Controle Judicial no Processo Legislativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BITTAR, Eduardo C. B., e Guilherme Assis de ALMEIDA. *Curso de Filosofia do Direito*. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

BOBBIO, Norberto. *Teoria da Norma Jurídica*. 3ª ed. Tradução: Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. Bauru: EDIPRO, 2005.

—. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 10ª ed. Tradução: Maria Celeste J. C. Santos. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 19 de out. 2016.

—. *Emenda Constitucional nº 1, de 1969*. 17 de outubro de 1969. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em 20 de out. 2016.



2013. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/res-con/2013/resolucao-1-11-julho-2013-776491-publicacaooriginal-140421-pl.html>>. Acesso em 19 out. 2016.

—. Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2015. 12 de março de 2015. Disponível em <<http://www.congressonacional.leg.br/portal/docs/ResolucaoCN1-2015.pdf>>. Acesso em 19 out. 2016.

—. Sessão Plenária do Congresso Nacional de 02 de dezembro de 2014. Diário do Congresso Nacional de 03/12/2014. Disponível em <. Acesso em 20 out. 2016.

—. Sessão Plenária do Congresso Nacional de 03 de julho de 2013. Diário do Congresso Nacional de 04/07/2013. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=03/07/2016&tipoDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. Sessão Plenária do Congresso Nacional de 05 de março de 2013. Diário do Congresso Nacional de 06/03/2013. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=05/03/2013&tipoDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. Sessão Plenária do Congresso Nacional de 07 de dezembro de 2011. Diário do Congresso Nacional de 08/12/2011. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=07/12/2011&tipoDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. Sessão Plenária do Congresso Nacional de 10 de dezembro de 2013. Diário do Congresso Nacional de 11/12/2013. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=10/12/2013&tipoDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. Sessão Plenária do Congresso Nacional de 10 de julho de 2012. Diário do Congresso Nacional de 11/07/2012. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=10/07/2012&tipoDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 10 de junho de 2014*. Diário do Congresso Nacional de 11/06/2014. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=10/06/2014&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 11 de julho de 2012*. Diário do Congresso Nacional de 12/07/2012. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=11/07/2012&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 11 de julho de 2013*. Diário do Congresso Nacional de 12/07/2013. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=11/07/2013&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 12 de dezembro de 2012*. Diário do Congresso Nacional de 13/12/2012. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=12/12/2012&tipDiario=2>>. Acesso em 10 nov. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 13 de setembro de 2011*. Diário do Congresso Nacional de 14/09/2011. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=13/09/2011&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 15 de abril de 2014*. Diário do Congresso Nacional de 16/04/2014. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=15/04/2014&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 17 de dezembro de 2012*. Diário do Congresso Nacional de 18/12/2013. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=17/12/2013&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 17 de setembro de 2013*. Diário do Congresso Nacional de 18/09/2013. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=17/09/2013&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 18 de agosto de 2011*. Diário do Congresso Nacional de 19/08/2011. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=18/08/2011&tipoDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 18 de dezembro de 2012*. Diário do Congresso Nacional de 19/12/2012. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=18/12/2012&tipoDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 18 de fevereiro de 2014*. Diário do Congresso Nacional de 19/02/2014. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=18/02/2014&tipoDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 18 de março de 2014*. Diário do Congresso Nacional de 19/03/2014. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=18/03/2014&tipoDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 19 de abril de 2012*. Diário do Congresso Nacional de 20/04/2012. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=19/04/2012&tipoDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 19 de dezembro de 2012*. Diário do Congresso Nacional de 20/12/2012. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=19/12/2012&tipoDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 19 de novembro de 1988*. Diário do Congresso Nacional de 20/10/1988. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=19/10/1988&tipoDiario=2>>. Acesso em 30 set. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 19 de novembro de 2013*. Diário do Congresso Nacional de 20/11/2013. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=19/11/2013&tipoDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 1º de dezembro de 2011*. Diário do Congresso Nacional de 02/12/2011. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=01/12/2011&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 1º de setembro de 2011*. Diário do Congresso Nacional de 02/09/2011. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=01/09/2011&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 20 de agosto de 2013*. Diário do Congresso Nacional de 21/08/2013. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=20/08/2013&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 20 de maio de 2014*. Diário do Congresso Nacional de 21/05/2014. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=20/05/2014&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 20 de novembro de 2013*. Diário do Congresso Nacional de 21/11/2013. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=20/11/2013&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 21 de dezembro de 2011*. Diário do Congresso Nacional de 22/12/2011. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=07/12/2011&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 24 de abril de 2012*. Diário do Congresso Nacional de 25/04/2012. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=24/04/2012&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 24 de abril de 2013*. Diário do Congresso Nacional de 25/04/2013. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=24/04/2013&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 25 de agosto de 2011*. Diário do Congresso Nacional de 26/08/2011. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=25/08/2011&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 25 de novembro de 2014*. Diário do Congresso Nacional de 26/11/2014. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=25/11/2014&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 26 de maio de 2011*. Diário do Congresso Nacional de 27/05/2011. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=26/05/2011&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 26 de novembro de 2014*. Diário do Congresso Nacional de 27/11/2014. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=26/11/2014&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 26 de outubro de 2011*. Diário do Congresso Nacional de 27/10/2011. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=26/10/2011&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 27 de setembro de 2011*. Diário do Congresso Nacional de 28/09/2011. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=27/09/2011&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 3 de maio de 2011*. Diário do Congresso Nacional de 04/05/2011. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=03/05/2011&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 30 de maio de 2012*. Diário do Congresso Nacional de 31/05/2012. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=31/05/2012&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 6 de março de 2013*. Diário do Congresso Nacional de 07/03/2013. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=06/03/2013&tipDiario=2>>. Acesso em 12 nov. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 6 de outubro de 1988*. Diário do Congresso Nacional de 07/10/1988. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=06/10/1988&tipDiario=2>>. Acesso em 5 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 7 de julho de 2011*. Diário do Congresso Nacional de 08/07/2011. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=07/07/2011&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 7 de julho de 2013*. Diário do Congresso Nacional de 08/07/2013. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=11/07/2013&tipDiario=2>>. Acesso em 12 nov. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 7 de maio de 2014*. Diário do Congresso Nacional de 08/05/2014. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=07/05/2014&tipDiario=2>>. Acesso em 13 out. 2016.

—. *Sessão Plenária do Congresso Nacional de 7 de novembro de 2012*. Diário do Congresso Nacional de 08/11/2012. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=07/11/2012&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

—. *Sessão Plenário do Congresso Nacional de 15 de outubro de 2013*. Diário do Congresso Nacional de 16/10/2013. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=15/10/2013&tipDiario=2>>. Acesso em 20 out. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARNELUTTI, Francesco. *Teoria Geral do Direito*. Tradução: Antônio Carlos Ferreira. São Paulo: Lejus, 1999.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle Judicial e Processo Legislativo*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

COELHO, Fábio Alexandre. *Processo Legislativo*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007.

COUTURE, Eduardo Juan. *Introdução ao Estudo do Processo Civil: Discursos, Ensaios e Conferências*. Tradução: Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

DINIZ, Maria Helena. *As Lacunas no Direito*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

—. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito*. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

—. *Dicionário Jurídico*. 2ª. Vol. 4. 4 vols. São Paulo: Saraiva, 2005.

—. *Dicionário Jurídico*. 2ª ed. Vol. 1. 4 vols. São Paulo: Saraiva, 2005.

ELIPE, Leon Martinez. *Las Fuentes del Derecho Parlamentario. Las Cortes Genarales (Instituto de Estudios Fiscales) III* (1987).

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 6ª ed. São Paulo, São Paulo: Atlas, 2011.

FRANÇA, R. Limongi. *Hermenêutica Jurídica*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FRIEDE, Reis. *Ciência do Direito, norma, interpretação e hermenêutica jurídica*. 9ª ed. Barueri: Manole, 2015.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica Processual e Teoria do Processo*. Rio de Janeiro: Aide, 1992.

GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 8ª ed. São Paulo, São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

—. *Por que Tenho Medo dos Juízes*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Teoria da Ciência Jurídica*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre Facticidade e Validade*. 2ª ed. Vol. 1. 2 v. vols. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HERKENHOFF, João Batista. *Como aplicar o direito*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

Instituto brasileiro de planejamento e tributação. *Quantidade de Normas Editadas no Brasil: 25 Anos da Constituição Federal de 1988*. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, Curitiba, 2013.

KELSEN, , Hans. *Teoria Pura do Direito*. 5ª ed. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral das Normas*. Tradução: José Florentino Duarte. Porto Alegre: Fabris, 1986.

LOPES, Fábio Almeida. *Princípios do Processo Legislativo: uma Perspectiva Interdisciplinar e Sistêmica*. Brasília: Monografia de especialização em processo legislativo apresentada Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados - CEFOR, 2009.

MACEDO, Cristiane Branco. *A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito*. Brasília: Dissertação de Mestrado Apresentado à Universidade de Brasília, 2007.

MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira de 1891*. Brasília: Senado Federal, 2005.

—. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MONTORO, André Franco. *Introdução à Ciência do Direito*. 33ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

NADER, Paulo. *Introdução ao Estudo do Direito*. 35ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

PEREIRA, Marcos Aurélio. *Apreciação de Vetos Presidenciais pelo Congresso Nacional Brasileiro*. Brasília: Dissertação de Mestrado: Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2016.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O Processo Legislativo*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SIMÃO, Calil. *A Proteção Constitucional das Minorias Parlamentares*. São Paulo: SRS, 2009.

SOUZA, Hilda de. *Processo Legislativo: Linhas Jurídicas Essenciais*. Porto Alegre: Sulina, 1998.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Notícia STF: Deputado presidirá Congresso Nacional, decide Supremo*. 29 de agosto de 2001. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=57736>>. Acesso em 14 nov. 2016).

—. *Notícia STF: Supremo reconhece união homoafetiva*. 05 de maio de 2011. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=178931>>. Acesso em 27 out. 2016.

TAVARES, Sebastião Gilberto Mota. *Controle Jurisdicional Preventivo da Lei: o Devido Processo Legislativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Introdução ao Estudo do Direito*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.



## 7 ANEXO

### Ofício de Convocação do Congresso Nacional

OF. Nº 431 /2015-CN

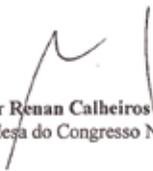
Brasília, em 30 de setembro de 2015.

Ao Exmº Sr.  
Deputado **Eduardo Cunha**  
Presidente da Câmara dos Deputados

Senhor Presidente,

Nos termos do art. 2º do Regimento Comum, comunico a V. Exª e, por seu intermédio, à Câmara dos Deputados, que está convocada sessão conjunta do Congresso Nacional a realizar-se dia 6 de outubro do corrente, terça-feira, às onze horas e trinta minutos, no Plenário da Câmara dos Deputados, destinada à apreciação dos destaques apresentados aos Vetos Presidenciais nºs 21, 25, 26, 29, 31 e 33, de 2015 (em anexo), dos Vetos Presidenciais nºs 37 e 38, de 2015, dos Projetos de Lei do Congresso Nacional nºs 2, 3 e 4, de 2015, e de outros expedientes.

Atenciosamente,

  
Senador **Renan Calheiros**  
Presidente da Mesa do Congresso Nacional

*Secretaria Geral do Senado  
Recebido 20/09/2015  
às 20h04min  
Guacim 115370*

SLCN

Secretaria de Editoração  
e Publicações – SEGRAF





SENADO FEDERAL



ISBN: 978-85-7018-905-9



9 788570 189059